

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pembangunan merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang meliputi segala bidang. Pelaksanaan pembangunan diupayakan berjalan selaras, seimbang, dan saling menunjang antara bidang yang satu dengan bidang yang lain, sehingga tidak terjadi kesenjangan. Pembangunan bertujuan untuk menciptakan kemakmuran dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Hal ini ditujukan untuk memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah sendiri. Dalam rangka memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat, maka aparatur pemerintah daerah (pemda) dituntut dapat meningkatkan kinerjanya. Kinerja aparatur pemerintah daerah akan meningkat apabila mereka terlibat secara aktif dalam proses penyusunan anggaran pada unit organisasi dimana mereka bekerja.

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan suatu proses politik. Dalam hal ini, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana masyarakat dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan dana masyarakat. Tujuan penganggaran dapat diwujudkan dengan keterbukaan yang positif, efisiensi dan proaktif dalam setiap tindakan. Berkaitan dengan anggaran daerah tentunya tidak dapat dipisahkan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang pada hakekatnya

merupakan salah satu alat instrumen yang dipakai sebagai tolok ukur dalam meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Anggaran merupakan hal yang penting bagi pemerintah karena menjadi dasar pelaksanaan kegiatan. Penyusunan anggaran adalah suatu tugas yang bersifat teknis. Tetapi, di balik seluruh citra teknis yang berkaitan dengan anggaran, terdapat pemerintah daerah (kepala daerah dan Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dinas, badan, kantor, rumah sakit daerah dan lembaga lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah) yang menyusun anggaran. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri atas unsur pimpinan, unsur staf, unsur pengawas, unsur perencana, unsur pelaksana, unsur pendukung dan unsur pelayanan. Dengan adanya partisipasi setiap bagian SOPD dalam proses penyusunan anggaran, hal ini akan meningkatkan kesadaran setiap bagian pemerintah daerah akan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Dengan adanya partisipasi, perangkat daerah tahu benar mengenai apa yang harus dikerjakan berkaitan dengan pencapaian anggaran.

Dalam proses penyusunan anggaran, partisipasi seluruh perangkat daerah akan berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan daerah. Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran akan menimbulkan komitmen pada setiap bagian perangkat daerah bahwa anggaran yang ada juga merupakan tujuannya dan ada rasa tanggung jawab ketika terjadi penyimpangan realisasi dengan anggaran.

Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung terlibat dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, kepala daerah dan pimpinan setiap SOPD membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan. Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*). *Budgetary slack* terjadi ketika pendapatan diestimasi lebih rendah dan biaya diestimasi lebih tinggi atau menyatakan terlalu tinggi jumlah *input* yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit *output*.

Tuntutan reformasi di segala bidang dalam menyikapi berbagai permasalahan daerah, akuntabilitas dan transparansi pertanggungjawaban anggaran daerah merupakan salah satu kewajiban pemerintah daerah. Dengan diberlakukannya Undang-Undang (UU) Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah disusul kemudian dengan munculnya peraturan lain yang lebih rinci. Misalnya saja, Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 54 tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2005-2010, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 11 tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandar Lampung serta Surat Keputusan Walikota Bandar Lampung

Nomor 13 Tahun 2003 tentang pembentukan Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD), akan membawa suatu perubahan besar dan cukup mendasar dalam penyelenggaraan mekanisme pemerintahan di daerah, di mana otonomi benar-benar akan terlaksana dan menjadi kenyataan, sehingga diperlukan suatu kemampuan pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan anggaran, baik dari sisi penerimaan maupun sisi pengeluaran.

Sesuai dengan maksud Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Kota Bandar Lampung merupakan daerah otonomi sebagaimana kabupaten atau kota lainnya di Indonesia, yang menerima otonomi dengan segala konsekuensinya untuk menyelenggarakan aktivitas pemerintah daerah. Sebagai gambaran dapat dilihat keadaan dan perkembangan rencana dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Bandar Lampung pada Laporan Realisasi Anggaran (LRA) tahun anggaran 2007, berdasarkan laporan hasil pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan Bandar Lampung yang dapat dilihat pada tabel 1.1.

Berdasarkan audit BPK pada tabel 1.1, Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota (Pemkot) Bandar Lampung tahun 2007, menunjukkan bahwa anggaran pendapatan sebesar Rp 664.946.547.345,98 dan terealisasi sebesar Rp 665.973.208.162,83 (102,94 %). Apabila dibandingkan dengan realisasi pendapatan tahun 2006 sebesar Rp 595.004.847.734,32 atau 103,78 % dari target pendapatan tahun 2006 sebesar Rp 573.306.419.145,04. Pada tahun 2005 anggaran pendapatan sebesar Rp 393.519.345.922,00 dan terealisasi sebesar 104,62 % atau sebesar Rp 411.681.662.993,70.

Tabel 1.1  
Perkembangan Anggaran dan Realisasi Pendapatan Pemkot Bandar Lampung  
Tahun Anggaran 2005-2007 (dalam Satuan Rupiah)

Uraian	Anggaran	Realisasi	%
PENDAPATAN			
Tahun Anggaran 2005	393.519.345.922,00	411.681.662.993,70	104,62
Tahun Anggaran 2006	573.306.419.145,04	595.004.847.734,32	103,78
Tahun Anggaran 2007	646.946.547.345,98	665.973.208.162,83	102,94

Sumber: Laporan audit BPK (diolah kembali)

Arah dan kebijakan pengelolaan pendapatan daerah menurut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2005-2010 dan Peraturan Walikota No. 54 tahun 2007 menunjukkan perkembangan pelaksanaan penerimaan pendapatan selama ini, yaitu realisasi penerimaan daerah selama tahun anggaran sebelumnya yang diharapkan terus meningkat sesuai dengan tiga skenario yang dikembangkan dalam rangka memprediksi pendapatan daerah yaitu (1) skenario pesimis dengan peningkatan sebesar 10% per tahun, (2) skenario realistis dengan perkiraan peningkatan sebesar 15% per tahun dan (3) skenario optimis dengan perkiraan peningkatan 20% per tahun. Skenario optimis digunakan SOPD dalam menetapkan perkiraan pendapatan daerah sebesar 20%.

Tabel 1.2  
Anggaran Pendapatan Pemkot Bandar Lampung Berdasarkan Skenario Optimis  
Tahun Anggaran 2006-2007 (dalam Satuan Rupiah)

Uraian	Anggaran yang Ditetapkan	Anggaran dengan Skenario Optimis
PENDAPATAN		
Tahun Anggaran 2006	573.306.419.145,04	491.017.995.592,44
Tahun Anggaran 2007	646.946.547.345,98	714.005.817.281,18

Apabila dilihat lebih lanjut pada tabel 1.2, dapat diketahui bahwa estimasi anggaran di tahun berikutnya tidak memperhatikan arah dan kebijakan

pengelolaan pendapatan daerah kota Bandar Lampung yang telah ditetapkan dalam RPJMD Kota Bandar Lampung 2005-2010 dan Peraturan Walikota Bandar Lampung No. 54 tahun 2007 tentang Pembangunan Jangka Menengah Kota Bandar Lampung tahun 2005-2010. Dari rencana yang telah ditetapkan pada tahun anggaran 2006 terlihat bahwa anggaran pendapatan yang dialokasikan sebesar 573.306.419.145,04 telah melebihi skenario optimis yakni 39,25%. Berbeda dengan tahun anggaran 2007, pendapatan yang dialokasikan justru tidak memenuhi tiga skenario yang ditetapkan yakni kurang dari 10%. Hal ini mengakibatkan terciptanya suatu proyeksi yang mengarah kepada sebuah kesenjangan (*slack*) dalam suatu pencapaian tujuan dan optimalisasi sebuah kinerja yang diharapkan.

Kesenjangan anggaran khususnya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung tidak hanya terjadi pada anggaran pendapatan saja, tetapi juga terjadi pada anggaran belanja dan pembiayaan. Hal ini dapat dilihat pada tabel 1.3, diketahui bahwa dari rencana yang telah ditetapkan terlihat bahwa realisasi belanja yang dialokasikan setiap tahun cenderung mengalami peningkatan. Bila dilihat dari kemampuan daerah dalam merealisasikan rencana penerimaan yang ditetapkan secara rata-rata untuk realisasi penerimaan adalah sebesar 99,33 % dan untuk realisasi belanja baik rutin maupun pembangunan adalah sebesar 94,76 %. Data ini menunjukkan belum seluruhnya realisasi penerimaan dapat terserap oleh alokasi belanja rutin maupun belanja pembangunan yang mengakibatkan terjadinya sisa lebih perhitungan pada pada setiap tahun anggaran.

Tabel 1.3  
Perkembangan Anggaran dan Realisasi Belanja dan Pembiayaan  
Pemerintah Kota Bandar Lampung  
Tahun Anggaran 2005-2007(dalam Satuan Rupiah)

Uraian	Anggaran	Realisasi	%
<b>BELANJA</b>			
Tahun Anggaran 2005	410.316.378.495,58	396.943.238.630,15	96,74
Tahun Anggaran 2006	604.724.541.370,17	564.988.592.642,63	93,43
Tahun Anggaran 2007	701.462.094.803,79	660.075.263.348,13	94,10
<b>PEMBIAYAAN</b>			
<b>1. Pembiayaan Penerimaan</b>			
Tahun Anggaran 2005	23.315.862.427,58	22.517.357.619,58	96,58
Tahun Anggaran 2006	35.836.952.079,13	35.836.952.079,13	100,00
Tahun Anggaran 2007	61.434.377.311,81	62.306.247.232,12	101,42
<b>2. Pembiayaan Pengeluaran</b>			
Tahun Anggaran 2005	6.518.829.854,00	37.255.781.983,13	571,51
Tahun Anggaran 2006	4.418.829.854,00	4.418.829.854,00	100,00
Tahun Anggaran 2007	6.918.829.854,00	4.418.829.854,00	63,87

Sumber: Laporan audit BPK, (diolah kembali)

Anggaran dan realisasi belanja juga mengalami kecenderungan yang sama dengan anggaran pendapatan. Hanya saja anggaran belanja berbanding terbalik dengan anggaran pendapatan. Bila di anggaran pendapatan estimasinya cenderung rendah, sebaliknya di anggaran belanja cenderung selalu tinggi. Target anggaran belanja pada tahun 2007 sebesar Rp 701.462.094.803,79 dengan realisasi sebesar Rp 660.075.263.348,13 atau 94,10 %. Demikian juga halnya dengan tahun 2006, anggaran belanjanya sebesar Rp 604.724.541.370,17 serta realisasinya sebesar Rp 564.988.592.647,63. Sedangkan di tahun 2005, anggaran belanja sebesar Rp 410.316.378.495,58 dan realisasinya sebesar Rp 396.943.238.630,15.

Sama halnya yang terjadi di anggaran pembiayaan, pada pembiayaan penerimaan diestimasikan tinggi sedangkan pembiayaan pengeluaran diestimasikan lebih rendah. Pembiayaan penerimaan tahun 2005 dianggarkan sebesar Rp 23.315.862.427,58 sedangkan realisasinya sekitar 96,58 % atau sebesar Rp 22.517.357.619,58 serta realisasi pembiayaan pengeluaran sekitar 571,51 % atau sebesar Rp 37.255.781.988,13 dari anggaran yang hanya sebesar Rp 6.518.829.854,00. Dari data yang telah dipaparkan, semakin jelas menegaskan adanya suatu keadaan yang mengarah kepada terjadinya suatu kesenjangan (*slack*) dalam penyusunan di Pemerintah Kota Bandar Lampung. Hal ini sesuai dengan keadaan anggaran Pemerintah Kota Bandar Lampung tahun 2007 dan tahun-tahun sebelumnya, meskipun dalam realisasinya mengalami surplus, namun dalam pengestimasian pendapatan dan biaya cenderung terjadi *slack*. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Stevens (dalam Shinta Permata Sari, 2006:4) mendefinisikan *budgetary slack* sebagai suatu perilaku yang disfungsional bahkan tidak jujur, karena manajer berusaha untuk memuaskan kepentingannya dan menyebabkan meningkatnya biaya organisasi.

Hasil penelitian Blanchette, et. al. (dalam Shinta Permata Sari, 2006:3) menemukan bahwa bawahan menganggap *budgetary slack* berpengaruh positif, sehingga bawahan cenderung untuk menaikkan *budgetary slack*. Interaksi antara penganggaran partisipatif dan struktur desentralisasi organisasi secara signifikan mempengaruhi kinerja manajerial. Partisipasi manajer dalam penyusunan anggaran yang implementasinya menjadi tanggung jawab manajer akan membuat manajer memahami anggaran yang menjadi tanggung jawab manajer dan



membuat manajer bersedia berbagi informasi dengan atasannya. Partisipasi penyusunan anggaran oleh manajer memberi motivasi pada para manajer untuk melakukan tugasnya dengan baik.

Stephen P. Robbins (2006:269) mengatakan bahwa "dengan makin rumitnya pekerjaannya, sering manajer tidak tahu semua yang dilakukan oleh karyawan mereka". Jadi partisipasi memungkinkan setiap bagian SOPD yang mengetahui paling banyak untuk menyumbang ide. Hasilnya dapat merupakan keputusan yang lebih baik, partisipasi dapat membuat pekerjaan pemerintah daerah lebih menarik dan bermakna. Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran merupakan suatu proses kerjasama dalam pembuatan keputusan yang melibatkan dua kelompok atau lebih yang berpengaruh pada pembuatan keputusan di masa yang akan datang. Di sini partisipasi menjadi salah satu unsur yang sangat penting yang menekankan pada proses kerjasama dari berbagai pihak, baik bawahan maupun manajer level atas.

Adanya konflik di kalangan aparatur pemerintah kota dalam mengatasi permasalahan tuntutan kerjanya dipengaruhi oleh berbagai faktor yang diantaranya adalah bagaimana aparatur pemerintah daerah memaknai situasi yang mereka hadapi dan dari faktor kepribadian aparatur itu sendiri, yaitu bagaimana keyakinan aparatur akan bisa atau tidaknya masalah tersebut ditanggulangi dengan menggunakan sumber daya dan kemampuan yang dimilikinya, yang pada akhirnya akan mempengaruhi cara-cara yang akan dilakukan untuk mengatasi kondisi yang tidak menyenangkan. Keyakinan individu tentang kemampuannya mengatasi masalah ini disebut sebagai *locus of*

*control*. *Locus of control* terbagi menjadi dua tipe, *internal* dan *external*, *locus of control* yang berbeda bisa mencerminkan motivasi yang berbeda dan kinerja yang berbeda.

Dunk dan Perera (dalam Shinta Permata Sari, 2006:2) menduga sebenarnya yang mempengaruhi penganggaran atau asimetri informasi yang mempengaruhi *budgetary slack* yakni faktor personal dari pembuat anggaran itu sendiri. Ada beberapa faktor pendorong mengapa perencanaan dan penganggaran partisipatif merupakan agenda reformasi di banyak daerah. Pertama, diyakini bahwa perencanaan dan penganggaran partisipatif adalah bentuk kongkret dari pelaksanaan desentralisasi administrasi pemerintahan dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Perencanaan dan penganggaran partisipatif adalah bentuk nyata penerapan prinsip demokrasi dalam alokasi sumber daya publik. Kedua, munculnya dukungan kerangka hukum yang memberikan peluang bagi daerah untuk mengatur urusan daerahnya, termasuk di dalamnya urusan perencanaan dan pengalokasian anggaran.

Penelitian yang telah dilakukan mengenai hubungan antara partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* mempunyai hubungan yang positif, yakni semakin tingginya tingkat partisipasi mengakibatkan terjadinya peningkatan *budgetary slack* (Felikhatun, 2007:17; Ikhsan & Ane, 2007:24; Norin Samma', 2009:171). Yuhertiiana (dalam Shinta Permata Sari: 2006:3) melakukan penelitian tentang hubungan antara kapasitas individu dengan *budgetary slack* dengan menggunakan budaya paternalistik sebagai variabel intervening. Penelitian Yuhertiiana menyarankan pentingnya pengendalian dalam pembuatan anggaran,

salah satunya adalah pengendalian dari dalam diri pembuat anggaran itu sendiri. Mengacu kepada hasil penelitian terdahulu, mendorong peneliti untuk memasukkan variabel *locus of control* sebagai variabel moderating hubungan antara partisipasi anggaran dan *budgetary slack*.

Keberadaan *locus of control* dalam penelitian ini adalah dengan mempertimbangkan penelitian Indriantoro (dalam Shinta Permata Sari: 2006:3) yang telah membuktikan bahwa *locus of control* merupakan salah satu variabel pemoderasi yang dapat digunakan untuk penelitian di Indonesia. Meskipun penelitian tersebut mengamati hubungan antara partisipasi dalam penganggaran dengan kepuasan kerja dan kinerja manajerial, tetapi dapat menunjukkan bahwa *locus of control* sebagai bentuk perilaku individu dapat digunakan untuk mengamati keberadaan anggaran.

Mengacu pada fenomena yang ada dan hasil temuan para peneliti terdahulu, maka fokus permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* dan *locus of control* dapat memperkuat pola hubungan antara partisipasi anggaran dengan *budgetary slack*. Selain itu, berdasarkan pertimbangan dari penulis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat melihat bagaimana kondisi penyusunan APBD oleh pihak terkait dalam struktural pemerintah kota selama ini. Keterlibatan pihak terkait tersebut perlu mendapat perhatian mengenai bagaimana kecenderungannya dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya dan hal-hal yang ikut mempengaruhinya.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah sejalan dengan penelitian yang akan dilakukan, diantaranya adalah:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dimoderasi oleh *locus of control*?

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka maksud dan tujuan penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

### 1.3.1 Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk meneliti mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack: locus of control* sebagai variabel moderating (penelitian pada Satuan Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung) untuk mewujudkan tata kelola kinerja pemerintahan yang baik (*good government*).

### 1.3.2 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*.
2. Mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* yang dimoderasi oleh *locus of control*.

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan maksud dan tujuan penelitian diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan yaitu:

##### 1. Bagi Bidang Keilmuan

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dengan *locus of control* sebagai variabel moderating dan menjadi pengembangan pengetahuan anggaran sektor publik khususnya bagi mahasiswa Universitas Pendidikan Indonesia.

##### 2. Bagi Instansi Terkait

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai referensi dan pertimbangan dalam pengawasan serta pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah, sehingga mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah sebagai penyelenggara kegiatan publik.