

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi di Indonesia telah terjadi dalam kurun waktu yang lama, begitu juga dengan otonomidaerah yang telah ditetapkan oleh pemerintah juga sudah berjalan lama. Pemerintah Kabupaten Ponorogo merupakan daerah otonom dan diwajibkan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada pemerintah pusat sesuai dengan undang-undang yang telah ditetapkan yang mana daerah, diharapkan mampu mengurus pemerintahannyasecara mandiri tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Otonomi adalah bentuk dari hak, wewenang, dan kewajiban yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengurus urusan terkait pemerintahan dan kepentingan masyarakat secara otonom sesuai dengan peraturan.

Kebijakan otonomi juga dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengelola keuangan daerahnya masing-masing. Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah masalah APBD (Winarna dan Murni, 2007). APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yang terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember (Bastian, 2008). Dengan demikian, APBD menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Fungsi ini menjadikan APBD penting karena kegiatan pemerintah daerah tidakdapat dilaksanakan jika tidak direncanakan dan dicantumkan dalam APBD. Oleh karena fungsi APBD yang sangat

penting dalam pengelolaan keuangan daerah, maka proses penyusunan APBD seharusnya menjadi lebih baik dan tepat waktu.

APBD dapat di artikan sebagai bentuk pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Perda dan disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah jadi APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui oleh pemerintah daerah beserta DPRD, dan ditetapkan sebagai peraturan daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran dan ditetapkan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Batas waktu penetapan APBD tersebut seharusnya menjadi acuan bagi daerah dalam proses penyusunan APBD.

APBD sangat penting bagi daerah yaitu sebagai pedoman dan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam jangka waktu satu tahun. APBD juga merupakan instrumen dalam mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara.

Namun pada kenyataannya penyusunan APBD yang terjadi didaerah belum sesuai dengan jadwal atau aturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, masih banyak yang mengalami keterlambatan mulai dari tahap perencanaan, penganggaran dan penetapan APBD menjadi peraturan daerah. Adanya keterlambatan penyusunan APBD tersebut dapat menyebabkan terlambatnya pembangunan suatu daerah karena

pembangunan suatu daerah dilaksanakan sesuai peraturann daerah tersebut. Hal ini menjadi perhatian masyarakat karena terjadi di sebagian besar wilayah Indonesia. Ponorogo dalam beberapa tahun terakhir juga mengalami keterlambatan dalam penyusunan APBD sehingga berdampak pada pembangunan disebagian wilayah Ponorogo.

Menurut KPK(2008) dalam Wangi dan Ritonga (2010) diketahui bahwa pada tahun 2005 dari 33 provinsi di Indonesia sebagian besar provinsi terlambat dalam mengesahkan APBD, yakni sebanyak 28 provinsi. Lalu sisanya sebanyak 5 provinsi mengesahkan APBD sesuai jadwal, yaitu tidak melebihi 31 Desember. Selain itu, diketahui pula keterlambatan dalam penyusunan APBD juga terjadi di tahun 2009. Berdasarkan data yang diperoleh dari Sekrtariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparasi Anggaran (Seknas Fitra, 2010 dalam Wangi dan Ritonga, 2010)diketahui bahwa penetapan perda APBD untuk tahun 2009 sebanyak 68,24% atau 348 daerah ditetapkan dalam kurun waktu 1 Januari – 31 Maret. Posisi kedua sebanyak 23,14% atau 118 daerah telah menetapkan APBD sesuai jadwal dan 44 daerah atau 8,63% menetapkan APBD melebihi 31 Maret. Informasi yang tersaji tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar daerah di Indonesia mengalami keterlambatan dalam penyusunan APBD dengan ditandai terlambatnya penetapan perda APBD.

Keterlambatan penyusunan APBD yang terjadi sebagian besar wilayah di Indonesia telah berlangsung dalam waktu yang lama bahkan hingga saat ini. Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu daerah yang mengalami keterlambatan dalam menyusun APBD khususnya APBD untuk tahun 2012-2015. APBD pada tiga

tahun anggaran tersebut disahkan pada kurun waktu antara 1 Januari – 10 Februari. Akan tetapi diantara tahun-tahun yang tertera diatas ada juga yang menyusun anggaran tepat waktu sesuai dengan batas waktu yang ditentukan pemerintah.

Dari kasus diatas, diharapkan tidak ada lagi keterlambatan dalam penetapan APBD, sehingga kegiatan penganggaran dan pembangunan yang ada di Kabupaten Ponorogo tidak terhambat dan sanksi administratif tidak dikenakan kepada kepala daerah, wakil kepala daerah dan anggota DPRD. Hal ini sesuai dengan prinsip penyusunan APBD dalam Permendagri No. 22 tahun 2011 yaitu APBD harus disusun secara tepat waktu sesuai tahapan dan jadwal.

Persoalan keterlambatan penetapan APBD berdampak secara sistematis terhadap siklus pengelolaan keuangan daerah. Pertama, lambannya penyerapan belanja APBD. Kedua, tingginya dana kas daerah yang menganggur pada pertengahan tahun anggaran. Ketiga, tingginya aktivitas kegiatan atau proyek di daerah pada akhir tahun menjelang tutup buku anggaran. Keempat, upaya percepatan belanja daerah di akhir tahun yang tidak efektif akan menimbulkan permasalahan baru ketika daerah tidak mampu sepenuhnya menghabiskan anggaran belanjanya (Kartiko, 2012).

Adanya keterlambatan APBD dapat memberikan dampak negatif untuk daerah tersebut. Dampak yang ditimbulkan dari keterlambatan dalam penyusunan APBD adalah terlambatnya pelaksanaan program pemerintah daerah yang umumnya sebagian besar pendanaan program tersebut berasal dari APBD. Program yang

terlambat dilaksanakan dapat berpengaruh pada pelayanan publik terhadap masyarakat.

Kabupaten ponorogo saat ini berusaha meningkatkan kompetensi dan kapasitas sumber daya manusia, dalam hal ini kemampuan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan APBD baik dari Pihak OPD maupun kemampuan dari Pemerintah Daerah itu sendiri supaya kendala dan hambatan dalam proses penyusunan APBD dapat dihindari dan laporan anggaran dapat disampaikan tepat pada waktunya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran dan ditetapkan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Batas waktu penetapan APBD tersebut seharusnya menjadi acuan bagi daerah dalam proses penyusunan APBD. Namun yang terjadi adalah masih banyaknya daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang menetapkan APBDnya melampaui dari batas waktu yang telah ditetapkan.

Keterlambatan ini dapat mengakibatkan keterlambatan penyampaian data APBD. Sanksi atas keterlambatan tersebut adalah berupa penundaan penyaluran dana perimbangan, dan atas keterlambatan tersebut dapat menghilangkan kesempatan bagi daerah untuk memperoleh dana insentif daerah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 2005.

Menurut Wangi dan Ritonga (2010) APBD yang terlambat disahkan oleh pemerintah daerah dan DPRD dapat pula memberi peluang munculnya korupsi, sebagaimana dinyatakan KPK, (2008). Peluang korupsi tersebut dapat muncul dikarenakan adanya usaha untuk mengalihkan dana yang tersisa dari pelaksanaan program APBD kedalam rekening pribadi. Dana yang tersisa berasal dari dana sisa anggaran program yang tidak selesai dilakukan karena terlambat dalam pelaksanaan proses awal. Pengalihan dana ke rekening pribadi tersebut membuka peluang terjadi penyelewengan dana APBD untuk kepentingan pribadi sehingga terjadilah korupsi. Pada akhirnya dampak yang muncul dari keterlambatan penyusunan APBD tersebut merugikan masyarakat.

Keberhasilan penetapan anggaran dipengaruhi oleh pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran yaitu pihak Eksekutif dan Legislatif, dalam teori keagenan hubungan yang terjalin antara kedua pihak ini dinamakan dengan hubungan keagenan, terdapat dua pihak yang melakukan kesepakatan atau kontrak, yakni yang memberikan kewenangan atau kekuasaan (disebut prinsipal) dan yang menerima kewenangan (disebut agen). Selanjutnya menurut Ahmad (2008) konflik yang terjadi antara eksekutif dan legislatif baik dalam hal anggaran, pembuatan peraturan maupun pengawasan disebabkan oleh pemerintah yang terbelah (*divided government*). *Divided government* terjadi ketika kekuasaan pemerintahan eksekutif (kepala daerah) dikuasai oleh satu partai sementara kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD) dikuasai oleh partai lain. Keadaan *divided government* berdampak pada efektifitas pemerintahan di daerah. Pada pola pemerintahan *divided government*

lebih potensial terjadi konflik terutama apabila DPRD dan Kepala Daerah tidak sejalan baik dari hal anggaran, pembuatan peraturan hingga pengawasan sehingga pemerintahan tidak akan berjalan efektif. Pola-pola akomodasi yang tidak sehat oleh eksekutif menyebabkan alokasi APBD tidak seimbang dan tereksplorasi oleh kepentingan-kepentingan yang sempit (Eriyanto, 2007). Dampaknya keputusan yang tidak segera diambil akibat tarik ulur usulan kegiatan oleh para aktor anggaran mengakibatkan APBD lamban untuk disahkan.

Keterlambatan penetapan APBD tidak hanya dipengaruhi oleh hubungan antara eksekutif dan legislatif tetapi juga latar belakang pendidikan kedua pihak tersebut. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa terdapat suatu korelasi yang stabil antar tingkat pendidikan dan praktik politik, dimana semakin tinggi latar belakang pendidikan dewan baik formal maupun nonformal maka semakin tinggi pula tingkat partisipasi politiknya. Penempatan pegawai berdasarkan keahlian dan kompetensi terkait dengan tugas dan kegiatannya akan menimbulkan penyusunan dan penetapan APBD yang lebih efektif dan efisien agar dapat terhindar dari sanksi penundaan penyaluran DAU.

Hal lainnya yang relatif menyebabkan terjadinya keterlambatan penyusunan APBD ini adalah kemampuan untuk menetapkan indikator dan target kinerja untuk setiap program karena kurangnya data-data yang diperlukan. Ini berarti adanya miss komunikasi dan koordinasi (baik yang bersinggungan dengan birokrasi maupun politik) diantara tim anggaran pemerintah daerah maupun DPRD, khususnya menyangkut indikator dan target kinerja yang teruang dalam prioritas anggaran dan

alokasi anggaran pembangunan.

Faktor lain yang menyebabkan Keterlambatan penyusunan anggaran adalah komitmen organisasi menyebabkan kinerja lebih terlihat sehingga setiap karyawan berusaha untuk bekerja sesuai dengan sasaran dan target perusahaan, karena komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai oleh organisasi (Mowday *et al* dalam Darlis (2002). Komitmen organisasi yang kuat di dalam individu akan menyebabkan individu berusaha keras mencapai tujuan organisasi sesuai dengan tujuan perusahaan sehingga dapat meningkatkan kinerja para karyawan dalam suatu Organisasi.

Penyebab lainnya relatif bersumber dari sumber daya yang ada utamanya sumber daya manusia yang berkaitan dengan kompetensi penyusun APBD tersebut. Untuk hal ini hal penting yang perlu diperhatikan adalah kompetensi penyusun APBD melalui latar belakang pendidikan mereka. Logikanya adalah jika penyusun APBD tersebut memiliki latar belakang pendidikan yang mendukung maka kemungkinan terjadinya keterlambatan akan dapat di minimalkan.

Dari pernyataan di atas dapat dipahami bahwahubungan eksekutif dan legislatif, latar belakang pendidikan, indikator kinerja, komitmen organisasi, dan penyusun APBD memiliki peran yang penting dalam menekan keterlambatan dalam penyusunan APBD. Karena itu berbagai upaya dilakukan agar kabupaten Ponorogo dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat, sehingga tuntutan masyarakat terhadap terwujudnya *good governance* di Kabupaten Ponorogo dapat tercapai.

Penelitian ini mereplikasi dari penelitian yang di lakukan oleh Wangi dan

Ritonga (2010) tentang Identifikasi Faktor-faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD. Letak perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian sebelumnya sampel yang diteliti yaitu pemerintah Kabupaten Rajang Lebong Tahun Anggaran 2008-2010, sedangkan sampel penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti mengambil judul **Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Keterlambatan Dalam Penyusunan APBD (Studi Kasus pada Kabupaten Ponorogo)**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

- a. Apakah hubungan eksekutif dan legislatif mempunyai pengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBD ?
- b. Apakah latar belakang pendidikan mempunyai pengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBD ?
- c. Apakah indikator kinerja mempunyai pengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBD ?
- d. Apakah komitmen organisasi mempunyai pengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBD ?
- e. Apakah penyusun APBD mempunyai pengaruh terhadap keterlambatan penyusunan APBD ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris:

- a. Pengaruh hubungan eksekutif dan legislatif terhadap keterlambatan penyusunan APBD.
- b. Pengaruh latar belakang pendidikan terhadap keterlambatan penyusunan APBD.
- c. Pengaruh indikator kinerja terhadap keterlambatan penyusunan APBD.
- d. Pengaruh komitmen terhadap keterlambatan penyusunan APBD.
- e. Pengaruh penyusun APBD terhadap keterlambatan penyusunan APBD.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan tersebut maka manfaat yang ingin didapat dalam penelitian ini adalah :

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memberikan tambahan bukti empiris dan pengetahuan mengenai faktor penyebab terjadinya keterlambatan dalam penyusunan APBD.
- b. Bagi para akademisi hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik (ASP) terutama pengembangan sistem pengendalian manajemen di sektor publik.

##### 2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran tentang faktor apa saja yang menyebabkan keterlambatan penyusunan APBD sehingga bagi pihak yang terlibat dalam penyusunan APBD dan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut untuk penyusunan APBD tahun-tahun selanjutnya.
- b. Sebagai acuan pemerintah untuk memperhatikan pihak-pihak yang terkait dengan penyusunan APBD sehingga tidak terjadi keterlambatan lagi dalam penyusunannya.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini digunakan sebagai bahan masukan bagi peneliti selanjutnya agar dapat dijadikan sebagai studi komparatif bagi peneliti yang mendalami masalah ini di masa yang akan datang.

## **E. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi**

Dalam penulisan skripsi yang dibuat, tersusun sistematika penulisan yang terbagi menjadi lima bab sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan laporan skripsi.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

Bab ini berisi tentang telaah literatur dan pengembangan hipotesis serta kerangka konseptual atau model penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang desain penelitian; populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel; variabel penelitian dan definisi operasional variabel; lokasi dan waktu penelitian; data dan prosedur pengumpulan data; dan teknik analisis.

### **BAB VI ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisi tentang data penelitian, hasil penelitian dan pembahasan.

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi tentang kesimpulan penelitian, keterbatasan penelitian, dan saran bagi peneliti selanjutnya.