

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang 1945 pada alenia ke empat bahwa tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Salah satu upaya pemerintah untuk melaksanakan tujuan negara tersebut yaitu dengan melaksanakan otonomi daerah. Pengertian otonomi daerah yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU Nomor 32 Tahun 2004). Pelaksanaan otonomi daerah berlandaskan pada acuan hukum, dan juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus dilaksanakan dengan cara memberikan kewenangan yang lebih luas terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 7, 8 dan 9 tentang Pemerintah Daerah, terdapat tiga dasar sistem hubungan pemerintah pusat dan daerah, salah satunya adalah desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut juga termasuk dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI) Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Pedoman penyusunan APBD adalah pokok-pokok kebijakan sebagai petunjuk dan arah bagi Pemerintah Daerah dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan APBD. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom. APBD memiliki tujuan utama yaitu sebagai pedoman pemerintah daerah dalam mengatur pendapatan daerah dan pengeluaran daerah untuk melaksanakan tujuan daerah yaitu kesejahteraan daerah. Selain itu, APBD juga bertujuan untuk mengkoordinasi pembiayaan dalam pemerintahan daerah dan menciptakan transparansi dalam anggaran pemerintah daerah.

Komponen penyusun APBD terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan anggaran (UU Nomor 33 Tahun 2004). Dalam proses penyusunan APBD, struktur dan isi APBD disesuaikan dengan kebutuhan dari penyelenggaraan pemerintah dan pendapatan pemerintah daerah dalam masa satu tahun anggaran (Kusuma dan Sutaryo, 2015). Komponen penyusun APBD yang pertama adalah pendapatan daerah, dimana pendapatan daerah merupakan penerimaan yang sangat penting bagi pemerintah daerah guna mendukung pembangunan daerah dan sebagai pembiayaan proyek-proyek dan program-program pemerintah daerah. Pendapatan daerah pada APBD dibagi menjadi pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat 18 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah bahwa “Pendapatan asli daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan PAD yang diterima. Besar kecilnya anggaran disesuaikan dengan besar kecilnya PAD (Nuarisa, 2013).

Dana perimbangan juga merupakan salah satu komponen pendapatan daerah. Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan

Daerah “Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus”. Dalam mengalokasikan dana perimbangan harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah agar anggaran yang telah ditetapkan terproyeksi secara sempurna.

Komponen pendapatan daerah yang terakhir yaitu lain-lain pendapatan daerah yang sah. Menurut Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain pendapatan asli daerah dan pendapatan transfer, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dana bagi hasil atau dana hibah merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang disalurkan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (Siburian dan Juliansyah, 2019). Sebagaimana seperti komponen pendapatan daerah yang lain bahwa dalam pelaksanaan realisasi dana hibah dalam rangka untuk mendanai kebutuhan daerah harus sebenar-benarnya sesuai dengan kebutuhan daerah tersebut sehingga realisasi dana hibah yang disalurkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terealisasi dengan baik.

Dalam pengambilan keputusan anggaran sangat bergantung pada pendapatan. Pendapatan yang telah diprediksi sebelumnya bisa saja tidak sesuai dengan pendapatan aktual yang diterima. Pendapatan tersebut dapat melebihi maupun kurang dari pendapatan yang di prediksi sebelumnya, sehingga terjadi ketidak-akuratan. Menurut Yuliana (2018), Kesalahan proyeksi anggaran (*Budget Forecast Error*) dalam penetapan target anggaran pada proses penyusunan anggaran dikarenakan adanya ketidak-akuratan yang ditunjukkan dengan adanya selisih antara anggaran pendapatan dan realisasi pendapatan.

Komponen penyusun APBD yang ke-dua adalah belanja daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah “Belanja daerah adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih”. Dalam APBD belanja daerah dikelompokkan menjadi Belanja Langsung (BL) dan Belanja Tidak Langsung (BTL). Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, antara lain: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal. Sedangkan belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, antara lain: belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan social, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Kesalahan proyeksi anggaran (*Budget Forecast Error*) dalam belanja daerah pada tahun anggaran akan terjadi apabila realisasi anggaran pada

belanja daerah pada tahun anggaran lebih besar dibandingkan dengan proyeksi atau ramalan sebelumnya (Blanchard dan Leigh, 2013).

Selanjutnya pembiayaan daerah. Pembiayaan daerah merupakan seluruh transaksi keuangan pemerintah daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar atau akan diterima kembali, dalam penganggaran pemerintah daerah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit dan atau memanfaatkan surplus anggaran. Apabila APBD mengalami defisit, defisit tersebut akan dibiayai dengan penerimaan pembiayaan, termasuk dalam penerimaan pembiayaan tersebut seperti Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya, penggunaan cadangan, penerimaan pinjaman, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

APBD juga memiliki fungsi, Fungsi tersebut sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal (3) ayat (4) tentang keuangan negara meliputi: fungsi otorisasi yaitu anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan, fungsi perencanaan bahwa anggaran daerah merupakan pedoman bagi pemerintah dalam perencanaan kegiatan pada tahun yang bersangkutan, fungsi pengawasan anggaran daerah sebagai pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, fungsi alokasi bahwa anggaran daerah diarahkan untuk

mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian, fungsi distribusi itu anggaran daerah harus mengandung arti memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dan yang terakhir fungsi stabilisasi dimana anggaran daerah harus mengandung arti atau menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Khususnya pada fungsi perencanaan dimana anggaran daerah merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah tidak akan dapat melaksanakan program kegiatan dan proyek pembangunan yang telah direncanakan apabila belum ada penetapan APBD sebelumnya. Hal ini menjadikan bahwa fungsi APBD penting dan harus disusun dan direncanakan dengan tepat sasaran. Tetapi dalam berbagai hal penyusunan APBD tersebut tidaklah mudah dilaksanakan dan timbul berbagai masalah. Sehingga terjadi kesalahan dalam penyusunan tersebut, dan menyebabkan terlambatnya dalam penyusunan APBD yang akan mengakibatkan kesalahan dalam memproyeksikan anggaran atau *Budget Forecast Error* (Yuliana, 2018).

Faktor keuangan yang berhubungan dengan anggaran dapat berpengaruh dan memungkinkan untuk terjadi *Budget Forecast Error* (Kusuma dan Sutaryo, 2015). Faktor keuangan tersebut dapat dilihat dalam APBD yang meliputi pendapatan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. belanja

daerah yang terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung dan yang terakhir pembiayaan daerah. *Budget Forecast Error* disebabkan karena adanya selisih anggaran dengan estimasi anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Selisih tersebut bisa berupa Sisa Kurang Perhitungan Anggaran (SIKPA) dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA).

Fenomena beberapa tahun terakhir di Indonesia menunjukkan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah sering terjadi SiLPA. Hal ini dapat dilihat pada laporan realisasi anggaran pemerintah daerah yang menunjukkan SiLPA. SiLPA dapat terjadi dikarenakan anggaran yang tidak terserap penuh, penyesuaian anggaran yang tidak tepat sasaran/pemborosan, kenaikan pendapatan asli daerah, kegiatan yang tidak terlaksanakan, penghematan dan efisiensi, peraturan permendagri tentang hibah, keterlambatan penyelesaian pekerjaan oleh penyedia barang/jasa, transfer anggaran bantuan dari pemerintah daerah yang dilakukan pada akhir tahun (Susanti dan Siregar, 2018).

Hal ini dibuktikan dengan sumber data yang didapat dari DJPK (Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan) tahun 2018 yang menunjukkan bahwa secara umum, rata-rata rasio SiLPA tahun sebelumnya terhadap total belanja pada APBD tahun anggaran 2018 mengalami kenaikan yaitu sebesar 0,7% dari APBD tahun anggaran 2017. Jumlah provinsi yang berada di atas rata-rata pada tahun 2018 sebanyak 14 provinsi, sedangkan pada tahun 2017 provinsi yang berada di atas rata-rata sebanyak 13 provinsi. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa masih adanya SiLPA yang berarti anggaran tidak

terserap secara sempurna yang kemungkinan dikarenakan kurang matangnya perencanaan anggaran, perubahan perencanaan anggaran, anggaran yang terealisasi tidak tepat maupun terjadinya kesengajaan untuk tidak menyerap anggaran tersebut.

Penelitian ini mereplikasikan penelitian oleh Kusuma dan Sutaryo (2015) tentang Pengaruh Faktor Keuangan dan Non Keuangan Terhadap Budget Forecast Error Pemerintahan Daerah di Indonesia. Perbedaan dalam penelitian ini yaitu sampel dan variabel yang digunakan. Pada penelitian ini, peneliti berfokus pada faktor keuangan yang meliputi pendapatan daerah yang terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, lain-lain pendapatan daerah yang sah dan belanja daerah yang terdiri dari belanja langsung dan belanja tidak langsung. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah seluruh Kabupaten di Provinsi di Indonesia Periode 2018. Penelitian ini penting dilakukan untuk memberikan tambahan dokumentasi dan kontribusi anggaran pemerintah kepada pemerintah daerah dalam konteks efisiensi dan efektivitas anggaran pengelola daerah. Berdasarkan latar belakang diatas, maka penelitian ini mengambil judul **“PENGARUH FAKTOR-FAKTOR KEUANGAN TERHADAP *Budget Forecast Errors* PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, perumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah pendapatan asli daerah berpengaruh terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia?
2. Apakah dana perimbangan berpengaruh terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia?
3. Apakah lain-lain pendapatan daerah yang sah berpengaruh terhadap *bugdet forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia?
4. Apakah belanja tidak langsung berpengaruh terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia?
5. Apakah belanja langsung berpengaruh terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah terhadap *bugdet forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia.
2. Untuk menguji pengaruh dana perimbangan terhadap *bugdet forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia.

3. Untuk menguji pengaruh lain-lain pendapatan daerah yang sah terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia.
4. Untuk menguji pengaruh belanja tidak langsung terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia.
5. Untuk menguji pengaruh belanja langsung terhadap *budget forecast errors* pemerintah daerah di Indonesia.

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

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis terhadap permasalahan yang diteliti.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan ekonomi dalam Akuntansi Sektor Publik (ASP) khususnya pengembangan sistem pengendalian manajemen pada sektor publik. dan dapat menumbuhkan ide-ide yang bersifat membangun untuk digunakan sebagai referensi dalam penelitian selanjutnya.
2. Manfaat Praktis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pengawasan dalam perencanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah di Indonesia.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan pemerintah pusat dalam pengawasan proyeksi anggaran pemerintah daerah.

## **E. Sistematika Penulisan**

Penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang saling berhubungan antara bab yang satu dengan bab yang lainnya dan disusun secara terperinci untuk memberikan gambaran dan mempermudah pembahasan. Sistematika dari masing-masing bab dapat diperinci sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah yang mendasari diadakannya penelitian ini. Berdasarkan adanya latar belakang tersebut kemudian dirumuskan masalah. Selanjutnya dibahas mengenai tujuan, dan manfaat penelitian yang dilakukan, serta sistematika penulisan skripsi.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini menjelaskan mengenai teori yang ada, diantaranya teori AGENSI, yang menjelaskan tentang hubungan antara dua belah pihak atau lebih dengan satu pihak (*agent*) yang setuju untuk bertindak, dengan persetujuan pihak yang lain (*principal*). Selain itu juga terdapat penelitian terdahulu, kerangka pemikiran teoritis, dan pengembangan hipotesis penelitian.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini menjelaskan mengenai jenis dan desain penelitian yang digunakan, tempat dan waktu penelitian, penentuan subyek penelitian,

variabel penelitian, definisi operasional variabel, teknik pengumpulan data, serta metode analisis data yang akan dipakai dalam penelitian skripsi.

#### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini membahas mengenai pembahasan hasil penelitian yang mencakup tentang penjelasan dari deskripsi objek penelitian, penjelasan populasi dan sampel, analisis data, uji asumsi klasik, hasil pengujian hipotesis, dan pembahasan hasil penelitian terdahulu yang telah diuraikan dengan data hasil analisis dalam penelitian ini.

#### BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan dan dibahas pada bab-bab sebelumnya, implikasi penelitian, keterbatasan penelitian dan saran-saran yang dapat dijadikan masukan dari berbagai pihak yang berkepentingan.