

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Manajemen keuangan adalah aspek krusial dalam perusahaan atau organisasi di sektor publik. Pengelolaan keuangan mencakup seluruh aktivitas yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan sangat penting untuk mencegah risiko defisit yang dapat menyebabkan masalah ekonomi. Penetapan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 oleh pemerintah, terkait Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, berdampak pada tuntutan otonomi yang lebih besar dan akuntabilitas publik yang nyata yang harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2001). Selanjutnya, Undang-Undang ini diperbarui dan ditingkatkan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 serta Undang-Undang No. 33 tahun 2004. Kedua undang-undang tersebut telah mengubah akuntabilitas atau tanggung jawab pemerintah daerah dari tanggung jawab vertikal (kepada pemerintah pusat) menjadi tanggung jawab horisontal (kepada masyarakat melalui DPRD).

Pengelolaan keuangan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002), yang mengatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Rencana keuangan diperlukan

dalam pengelolaan sumber daya tersebut secara efektif untuk mencapai performa yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk membangun akuntabilitas kepada publik.

Lingkup anggaran menjadi signifikan dan krusial dalam konteks pemerintahan daerah. Ini berkaitan dengan pengaruh anggaran terhadap akuntabilitas pemerintahan, berkenaan dengan peran pemerintah dalam menyediakan layanan bagi masyarakat. DPRD selanjutnya akan memantau kinerja pemerintah lewat anggaran. Model pengawasan ini sejalan dengan teori agensi di mana pemerintah bertindak sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal. Penganggaran adalah aspek krusial dalam mengatur keuangan perusahaan atau organisasi sektor publik. Anggaran diperlukan untuk menjamin bahwa kegiatan keuangan dan operasional dijalankan dengan cara yang efektif dan efisien. Anggaran sektor publik merupakan dokumen yang berisi estimasi kinerja, baik berupa penerimaan dan pengeluaran, yang disajikan dalam ukuran moneter yang akan dicapai pada periode tertentu (Abdul Halim, 2014).

Dalam pengelolaan keuangan negara, anggaran adalah salah satu isu krusial. Lewat anggaran, akan terungkap sejauh mana kapasitas pemerintah dalam menjalankan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi haknya dan aspek-aspek apa saja yang memengaruhinya. Anggaran merupakan alat untuk mencegah informasi asimetri dan perilaku disfungsional dari agent atau pemerintah daerah (Yuhertiana, 2003) serta merupakan proses akuntabilitas publik. Akuntabilitas melalui anggaran meliputi penyusunan anggaran sampai dengan pelaporan anggaran. Akuntabilitas melalui anggaran mencakup proses penyusunan anggaran

hingga pelaporan anggaran. Di samping itu, anggaran adalah elemen krusial dalam sistem pengendalian manajemen karena berfungsi tidak hanya sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja, dan memberikan motivasi. Akibatnya, penelitian mengenai anggaran di pemerintah daerah menjadi relevan dan krusial

Dalam organisasi sektor publik, proses penganggaran bersifat politis. Di sektor swasta, anggaran terjaga sebagai rahasia perusahaan yang tidak dapat diakses publik, sedangkan di sektor publik, anggaran wajib disampaikan kepada masyarakat untuk menerima kritik, diskusi, dan saran. Agar dapat menjamin kebutuhan masyarakat seperti pasokan listrik, air bersih, kualitas kesehatan, pendidikan, dan lain-lain dengan baik, perlu dibuat perencanaan anggaran untuk sektor publik. Deskripsi tersebut tercermin dalam susunan dan besarnya anggaran yang secara langsung memperhatikan arah dan tujuan dukungan yang diharapkan oleh masyarakat

Sektor publik menjadi fokus utama sebagai gambaran kinerja pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dengan mengutamakan kesejahteraan publik. Dalam melaksanakan semua aktivitasnya, sektor publik mengoordinasikan semua kegiatan dan program kinerja dalam satu anggaran. Menurut Mardiasmo (2007:62), dokumen yang menunjukkan keadaan keuangan suatu organisasi serta informasi tentang pendapatan, pengeluaran, dan kegiatan adalah bentuk dasar anggaran di sektor publik. Anggaran juga mencakup perkiraan kegiatan yang akan dilakukan oleh organisasi dalam periode mendatang

Anggaran sektor publik memiliki peranan penting karena beberapa alasan, yaitu karena anggaran berfungsi sebagai instrumen bagi pemerintah untuk mengelola sosial-ekonomi, memastikan kelangsungan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat, dan anggaran juga diperlukan sebagai bukti bahwa pemerintah telah bertanggung jawab kepada warga. Jika semakin parah anggaran yang dibuat, maka berarti selisih anggaran yang terjadi semakin besar, sehingga semakin kabur data yang disiapkan oleh pemerintah, maka pemerintah dianggap tidak akuntabel kepada masyarakat. Anggaran di pemerintah bertujuan untuk menilai kemampuan pemerintah dalam mengelola keuangan daerah dengan menyelaraskan tujuan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Di lembaga pemerintahan, sering muncul keluhan warga mengenai pemanfaatan anggaran yang tidak sejalan dengan skala prioritas masyarakat (Pratama, 2013)

Proses penganggaran sektor publik, terutama dalam organisasi pemerintah daerah, melibatkan manajemen dari tingkat atas hingga bawah secara langsung dalam penyusunan anggaran untuk periode waktu tertentu. Setiap individu yang terlibat langsung dalam proses penyusunan anggaran tersebut akan merasakan dampak langsung yang akan memengaruhi perilaku penyusunannya. Perilaku yang muncul dapat berupa perilaku yang baik dan buruk. Apabila perilaku yang muncul adalah positif, maka visi dan misi organisasi dapat berjalan seimbang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Sebaliknya, jika perilaku penyusunannya tidak positif, maka dapat menyebabkan senjangan anggaran (Warindrani, 2006). Menurut Raghunandan et al. (2012), karena perilaku negatif yang terjadi, terdapat kecenderungan bagi atasan untuk menciptakan senjangan anggaran. Ajibolade et

al. (2013) menyatakan bahwa semakin ketat suatu anggaran, maka semakin kecil kemungkinan munculnya senjangan anggaran; sebaliknya, jika anggaran dibuat dengan fleksibel, kemungkinan terjadinya senjangan anggaran akan lebih besar.

Saat diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam proses penyusunan anggaran, seseorang secara tidak langsung akan memiliki kesempatan untuk menciptakan ketidaksesuaian anggaran. Senjangan (*slack*) merupakan selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk menyelesaikan suatu aktivitas dan total sumber daya yang lebih besar yang dialokasikan untuk aktivitas itu (Ikhsan dkk., 2005). Senjangan anggaran terjadi akibat penetapan pendapatan yang kurang tepat dan pengeluaran yang berlebihan. Umumnya, senjangan anggaran dianggap sebagai hambatan signifikan dalam penggunaan anggaran organisasi secara efisien (Yimaz et al., 2011). Berdasarkan Yeyen (2013), jika dilihat dari proyeksi, masih terdapat ketidaksesuaian dalam menentukan input, yang tidak menjelaskan efisiensi dan efektivitas anggaran.

Untuk mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran dalam mencapai tujuan suatu organisasi agar tidak terjadinya kesenjangan anggaran yaitu dengan adanya kinerja anggaran yang baik. Kinerja anggaran adalah proses pengelolaan anggaran yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya melalui pengukuran kinerja sebagai dasar alokasi anggaran (Mahmudi, 2010). Pengelolaan keuangan negara yang efektif dan efisien menjadi tuntutan utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu instrumen utama dalam pengelolaan keuangan negara adalah **anggaran**, yang mencerminkan rencana pendapatan dan belanja

pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan. Namun, dalam praktiknya, pengelolaan anggaran sering kali hanya berorientasi pada penyerapan dana (input) tanpa memperhatikan sejauh mana penggunaan anggaran tersebut berdampak nyata terhadap hasil (output dan outcome). Hal ini menyebabkan rendahnya akuntabilitas dan efektivitas program-program pemerintah. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mulai menerapkan **sistem penganggaran berbasis kinerja (performance-based budgeting)**. Sistem ini menekankan pada keterkaitan antara pendanaan dan hasil yang ingin dicapai, dengan mengukur kinerja melalui indikator yang terukur dan relevan.

Implementasi kinerja anggaran bertujuan untuk, **meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan anggaran, meningkatkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, mendukung pengambilan keputusan berbasis data dan hasil kinerja, mendorong budaya kerja yang berorientasi pada hasil (result-oriented)**. Dengan pendekatan ini, setiap alokasi anggaran harus disertai dengan target kinerja yang jelas, serta evaluasi terhadap pencapaian kinerja tersebut secara berkala. Kinerja anggaran bukan hanya soal seberapa besar anggaran dibelanjakan, tetapi lebih penting lagi **apa yang dihasilkan dari anggaran tersebut untuk masyarakat**. Pada tahap penyusunan anggaran, terdapat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja anggaran. Faktor-faktor tersebut diantaranya partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, dan kapasitas individu.

Partisipasi anggaran adalah proses dimana individu-individu, baik atasan berupa kepala bagian atau pimpinan maupun bawah terlibat dan mempunyai pengaruh dalam menentukan target anggaran (Rukmana:2013). Menurut Jaya

(2013), partisipasi diartikan sebagai keterlibatan manajer dalam proses penyusunan anggaran. Partisipasi anggaran merujuk pada peran serta berbagai pihak (seperti pegawai/stakeholder internal dan masyarakat eksternal) dalam proses pembuatan, pelaksanaan, serta penilaian anggaran. Tujuannya adalah untuk memperbaiki transparansi, memperkuat rasa kepemilikan terhadap program/kegiatan, serta menghasilkan anggaran yang lebih realistis dan tepat sasaran. Dalam konteks pemerintahan lokal, selain partisipasi yang diterapkan dalam perancangan anggaran, reputasi dan juga berpengaruh terhadap aparatur pemerintahan dalam merancang anggaran yang diharapkan, instansi pemerintah perlu memiliki informasi yang memadai untuk memproyeksikan masa depan dengan cepat dan akurat.

Proses pembuatan anggaran juga memerlukan kejelasan mengenai tujuan anggaran. Kejelasan tujuan anggaran adalah sejauh mana anggaran ditetapkan dengan jelas dan spesifik agar dapat dipahami oleh individu yang bertanggung jawab atas pencapaian anggaran tersebut. Penetapan anggaran yang jelas akan memotivasi pegawai pemerintah untuk memberikan yang terbaik demi mencapai tujuan yang diinginkan, sehingga berdampak pada peningkatan kinerja. Sasaran atau disebut dengan target dalam konteks pemerintah daerah merupakan hasil yang diinginkan dari suatu program atau keluaran yang diharapkan dari suatu kegiatan (Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Pasal 1 ayat 3). Keluaran yang dimaksud pada pasal 1 ayat 43 adalah barang atau jasa yang berasal dari aktivitas yang dilakukan untuk mendukung pencapaian target dan tujuan dalam program serta kebijakan. Dengan adanya target anggaran yang tegas, hal ini akan mempermudah

dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan serta kegagalan dari pelaksanaan tugas yang telah dilakukan guna mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya (Pitasari, 2014). Mencapai target anggaran akan lebih mudah jika pihak yang menyusun anggaran memahami rencana yang akan dilaksanakan.

Kapasitas seseorang pada dasarnya dibentuk melalui proses pendidikan secara umum, termasuk pendidikan formal, nonformal, atau informal. Individu berkualitas adalah individu yang memiliki wawasan. Dalam proses penganggaran, individu yang memiliki pengetahuan memadai akan dapat mengalokasikan sumber daya secara efisien, sehingga dapat mengurangi kesenjangan anggaran (Yuhertiana, 2004). Kapabilitas individu yang terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan anggaran sangat memengaruhi kinerja anggaran pemerintah daerah. Hubungan ini bersifat kompleks dan tidak linier, artinya bukan sekadar hubungan sebab-akibat sederhana. Namun, kapasitas individu berperan signifikan dalam menentukan keberhasilan pengelolaan keuangan daerah.

Penelitian ini akan dilakukan pada instansi pemerintah dengan obyek di OPD Kota Kupang. Pemilihan lokasi ini dikarenakan dapat dilihat dari Tabel 1.1 yang menunjukkan bahwa anggarang pendapatan daerah berturut-turut mengalami penurunan dari tahun 2018 – 2022. Sedangkan anggaran belanja daerah mengalami kenaikan dari tahun 2018 – 2020 dan mengalami penurunan anggaran belanja pada tahun 2021 dan 2022. Berdasarkan informasi tersebut, dapat diindikasikan bahwa saat menyusun anggaran, para pihak yang terlibat dalam penetapan anggaran cenderung menetapkan anggaran yang menguntungkan, yaitu menyusun anggaran

yang lebih ringan, di mana pendapatan dianggarkan lebih rendah dan biaya dianggarkan lebih tinggi. Oleh karena itu, peneliti berminat untuk menyelidiki sektor publik, terutama pada OPD Pemerintah Kota Kupang.

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Pendapatan & Belanja Daerah (APBD)
Pemerintah Kota Kupang NTT Tahun Anggaran 2018 – 2022
(Dalam Jutaan Rupiah)

Tahun	Anggaran Pendapatan	Realisasi Pendapatan	Persentase (%)	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja	Persentase (%)
2018	1.202,06	1.169,54	97,29	1.213,35	1.176,77	96,99
2019	1.203,90	1.164,51	96,73	1.219,60	1.177,81	96,57
2020	1.195,49	1.128,43	94,39	1.230,55	1.145,89	93,12
2021	1.132,65	1.081,20	95,46	1.176,61	1.100,20	93,51
2022	1.112,76	1.066,38	95,83	1.134,36	1.046,04	92,21

Sumber: Diolah dari DJPK Kemenkeu 2018-2022

Anggaran yang berfokus pada kinerja yang berhubungan langsung dengan hasil organisasi dan sangat terkait dengan visi, misi, serta rencana strategis organisasi. Anggaran Berbasis Kinerja telah diimplementasikan oleh Pemerintah Daerah Kota Kupang. Pendekatan anggaran dirancang untuk mengatasi beragam kelemahan yang ada dalam anggaran konvensional, terutama kelemahan yang muncul akibat kurangnya indikator yang dapat dipakai untuk menilai kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran yang tidak efisien dan tidak fokus pada hasil akan menggagalkan perencanaan yang telah dibuat. Pengukuran kinerja yang berkelanjutan akan memberikan masukan, sehingga usaha perbaikan yang terus-menerus akan meraih kesuksesan di masa depan. Penyusunan anggaran berdasarkan kinerja bertujuan untuk meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya dan efektivitas penggunaannya sesuai dengan rencana yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, sehingga diharapkan dengan adanya anggaran

berbasis kinerja tersebut, anggaran dapat dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung. Kinerja Keuangannya termasuk dalam Kinerja keuangan yang Efisien di mana program atau aktivitasnya telah memenuhi tujuan yang telah ditentukan.

Dalam Penyusunan anggaran juga dibutuhkan pengambilan keputusan oleh penyusun anggaran dimana keputusan tersebut akan menentukan program yang akan dijalankan dengan anggaran yang sesuai dengan program tersebut. Dalam pengambilan keputusan juga di pengaruhi oleh sebuah dimensi. Dimensi yang menunjukkan sejauh mana individu meyakini bahwa peristiwa yang menimpa mereka adalah hasil dari kontrol mereka atau di luar kendali mereka. *Locus of control* menurut Rotter (dikutip Suwarsi dan Budianti 2009) merupakan faktor yang diyakini berkontribusi terhadap kualitas kinerja individu, yaitu sebagai respons awal yang menjadi dasar bagi respons selanjutnya. *Locus of control* yang diungkapkan oleh Munir dan Sajid, 2010 adalah gambaran dari kecenderungan individu untuk meyakini bahwa dia memiliki kontrol atas peristiwa yang akan terjadi dalam hidupnya (internal) atau bahwa pengaruh dari luar, seperti kekuasaan orang lain, yang memengaruhi peristiwa tersebut (eksternal).

Berdasarkan studi sebelumnya, ditemukan adanya pengaruh beberapa variabel yang bervariasi tergantung lokasi penelitian antara peneliti yang satu dengan yang lain. Penelitian oleh Ni Luh Putu dan Made Yenni Latrini (2017) menunjukkan bahwa akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi anggaran memiliki pengaruh positif terhadap kinerja anggaran, baik secara individual maupun bersama-sama, di pemerintah Kota Denpasar. Studi yang dilakukan oleh Ruddy

Mantiri, Vekie A. Rumat, dan George M. V. Kawung mengungkapkan bahwa analisisnya menunjukkan Perencanaan Anggaran memiliki pengaruh yang positif dan signifikan, Kompetensi Pegawai berdampak positif tetapi tidak signifikan, dan Teknologi Informasi tidak memberikan pengaruh terhadap kinerja anggaran di Universitas Sam Ratulangi Manado. Penelitian yang dilakukan oleh Jumarti Achmad, Haeruddin Saleh, dan Cahyono menunjukkan bahwa akuntabilitas memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur. Transparansi memiliki dampak positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur. Keterlibatan dalam penyusunan anggaran memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja anggaran di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur. Hasil pengujian regresi menunjukkan bahwa variabel yang paling berpengaruh terhadap kinerja anggaran di Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur adalah partisipasi dalam penyusunan anggaran.

Berdasarkan penjelasan yang telah disampaikan di atas, peneliti menetapkan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Kapasitas Individu terhadap Kesenjangan Anggaran dengan *Locus of Control* Sebagai Variabel Moderasi (Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah di Kota Kupang)”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka perumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah:

1. Bagaimana gambaran partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kapasitas individu dan *locus of control* pada Pemerintah Daerah Kota Kupang?
2. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah di Kota Kupang?
3. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang?
4. Apakah kapasitas individu berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang?
5. Apakah *locus of control* mampu memoderasi pengaruh signifikan dari partisipasi anggaran terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang?
6. Apakah *locus of control* mampu memoderasi pengaruh signifikan dari kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang?
7. Apakah *locus of control* mampu memoderasi pengaruh signifikan dari kapasitas individu terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang terkait masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini bisa diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui gambaran partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kapasitas individu, kesenjangan anggaran dan *Locus Of Control* pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.
2. Untuk mengetahui partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.
3. Untuk mengetahui kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.
4. Untuk mengetahui kapasitas individu berpengaruh signifikan terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.
5. Untuk mengetahui peran *locus of control* memoderasi pengaruh signifikan dari partisipasi anggaran terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.
6. Untuk mengetahui peran *locus of control* memoderasi pengaruh signifikan dari kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.
7. Untuk mengetahui peran *locus of control* memoderasi pengaruh signifikan dari kapasitas individu terhadap kinerja anggaran pada Pemerintah Daerah Kota Kupang.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

Manfaat Teoritis

- a) Studi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran sebagai referensi untuk memperkaya pengetahuan yang berkaitan dengan pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, kapasitas individu terhadap kinerja anggaran dengan locus of control sebagai variabel moderasi, serta dapat dijadikan panduan untuk penelitian lainnya

Manfaat Praktis

- a) Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk meningkatkan pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kapasitas individu terhadap kinerja anggaran.
- b) Dengan penelitian ini diharapkan Pemerintah Daerah terkhususnya pada Kota Kupang dapat mengambil manfaat, setidaknya dapat digunakan untuk justifikasi dalam pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, kapasitas individu terhadap kinerja anggaran.