

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Sistem pemerintahan daerah awalnya dibuat untuk menyederhanakan birokrasi yang semula kewenangan penuh berada di pemerintah pusat dialihkan ke daerah. Penerapan sentralisasi oleh Pusat menyebabkan semua aktivitas pemerintah daerah harus memperoleh persetujuan pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut mengakibatkan lamanya waktu yang dibutuhkan untuk melaksanakan sistem pelayanan publik terlebih lagi adanya pengembangan yang antar daerah tidak merata dan kurang memadainya sarana dan prasarana semakin memperburuk sistem pelayanan yang ada. Saat pengembangan daerah dan kreativitas publik terbelenggu oleh peraturan yang tidak sejalan dengan tujuan pembangunan nasional maka pemerintah pusat harus berupaya untuk mengembangkan pembangunan di daerah. Tetapi ketergantungan daerah sangat berlebihan kepada pusat mengakibatkan daerah kurang mampu mandiri dalam hal perencanaan dan pengembangan sumber daya yang dimilikinya untuk dijadikan batu loncatan dalam menghadapi kendala yang dihadapi di daerah (Purnamasari, 2012).

Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut otonomi dan tugas pembantuan yang diamanatkan oleh UUD 1945. Pada UU No.32/2004, unsur penyelenggara

pemerintah adalah Pemerintah daerah meliputi perangkat daerah, Walikota/Bupati, dan Gubernur.

Untuk kelancaran pemberian pelayanan publik, ketepatan program pada RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) harus dapat direalisasikan pada periode anggaran tersebut. Pedoman penyusunan APBD telah ditetapkan dengan Permendagri No.22/2011 sebagai acuan bagi penetapan APBD (Sutaryo dan Carolina, 2012).

Menurut Permendagri No.21/2011, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau bisa disebut dengan APBD adalah keuangan Pemda yang direncanakan secara tahunan dan disahkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD, selanjutnya dilakukan ditetapkan oleh perda (peraturan daerah). Sedangkan pada Permendagri No.37/2014, APBD adalah pedoman pengelolaan keuangan daerah untuk 1 periode anggaran per 1 Januari sampai 31 Desember. Dua pengertian itu memperlihatkan peranan APBD yang sangat penting bagi pemerintah daerah, yaitu merencanakan program-program terkait dengan keuangan daerah yang harus dikelola sebaik mungkin pada tahun anggaran tersebut. APBD menjadi penting karena seluruh kegiatan dan program pembangunan daerah hanya dapat terlaksana dengan baik jika APBD sudah ditetapkan. APBD tersebut juga memiliki fungsi otorisasi, yaitu sebagai dasar pemerintah daerah dalam mengelola keuangan khususnya pendapatan dan belanja daerah dalam mengelola keuangan khususnya pendapatan dan belanja daerah pada tahun anggaran yang bersangkutan. APBD memiliki banyak fungsi yaitu sebagai

perencanaan, otorisasi, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilitasi (Pemendagri 13/2006 Pasal 15).

Saat pemerintah daerah dihadapkan pada tuntutan efektivitas pengelolaan keuangan daerah, maka kualitas SDM pada SKPD harus dapat ditingkatkan melalui pemberian tugas yang dapat menambah pengalaman para pegawai khususnya di bidang keuangan, diadakannya pelatihan dan pendidikan, dan penerimaan pegawai latar pendidikan akuntansi. Hal tersebut diharapkan dapat menambah pemahaman tentang penerapan logika akuntansi dan sistem akuntansi yang baik bagi para pegawai SKPD. Jika pengaplikasian logika akuntansi dan sistem informasi yang baik gagal untuk ditetapkan maka dapat mengakibatkan ketidaksesuaian dan ketentuan pembuatan laporan keuangan yang seharusnya mengikuti ketentuan yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat (Affani, 2015).

Di Indonesia, riset mengenai ketepatan waktu penetapan APBD sangat jarang ditemukan. Jika ada, riset tersebut hanya mempergunakan data primer yang dibatasi jumlah respondennya karena adanya keterbatasan sampel penelitian. Faktor lain sebagaimana dinyatakan (andresen *et al*, 2010) dalam Sutaryo dan Carolina (2012) bahwa keterlambatan anggaran dipengaruhi oleh tingginya biaya politik pada masa pemilu, pengangguran, dan *dividend goverment*. Sedangkan faktor lain penyebab keterlambatan penyusunan APBD dapat berupa faktor komitmen yang belum memadai; faktor kurang harmonis dan pengaruh karakteristik antara legislatif dan eksekutif; dan indikator kinerja (Wangi, 2010 dalam sutaryo dan Carolina, 2012).

Hilmi dan Ali (2008) menyatakan bahwa salah satu faktor penting dalam memberikan informasi yang relevan adalah ketepatan waktu. Informasi yang relevan harus memiliki karakteristik nilai dan tersaji secara tepat waktu. Laporan keuangan sebagai sebuah informasi juga harus disajikan tepat waktu agar lebih bermanfaat bagi pengguna untuk membuat keputusan sebelum informasi tersebut kehilangan nilai dalam mempengaruhi pembuatan keputusan. Sebuah informasi juga akan kehilangan relevansinya jika telah dilakukan penundaan dalam melaporkan walaupun rentang penundaan tersebut tidak signifikan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disahkan oleh pemerintah daerah dan DPRD secara tidak tepat waktu dapat pula menjadi benih munculnya korupsi, (KPK, 2008). Adanya usaha dan kesempatan untuk mengalihkan sisa dana dari program pelaksanaan APBD ke dalam rekening milik pribadi merupakan benih-benih munculnya tindakan korupsi (Wangi dan Ritonga, 2010).

Perilaku aktor dalam membahas rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak terlepas dari relasi antara eksekutif (pemda) dan legislatif (DPRD). Potret buruknya relasi eksekutif dan legislatif dalam menyusun kebijakan adalah berupa perdebatan panjang kedua belah pihak di parlemen yang dikenal dengan istilah log-rolling (Buchanan dan Tullock, 1962) atau Legislatif gridlock (Fiorina, 1992; Lassen dan Andersen, 2010). Ketidaksesuaian preferensi dalam mengalokasikan sumber daya ekonomi dalam APBD antara eksekutif dan legislatif inilah yang menurut Boediono disebut sebagai faktor politis dalam keterlambatan penetapan anggaran.

Menurut Putnam (1993), keterlambatan penetapan anggaran terjadi melewati awal tahun anggaran yang baru. Sebagaimana rumusan Andersen *et al* (2010) yaitu dokumen anggaran yang terlambat adalah dokumen anggaran yang ditetapkan setelah awal tahun fiskal yang baru. Dengan demikian, keterlambatan APBD terjadi ketika dokumen APBD ditetapkan sebagai awal tahun fiskal yang baru. Meski tidak terlalu berbeda, sesuai peraturan, penetapan rancangan APBD tahun berjalan paling lambat adalah 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Sementara itu, keterlambatan APBD dalam konteks pengenaan sanksi adalah apabila penyampaian APBD terjadi setelah melewati batas waktu, yaitu tanggal 31 Januari. Namun demikian, pemerintah pusat tidak langsung mengenakan sanksi pada tanggal 1 Februari. Setelah satu bulan kemudian pemerintah baru menerbitkan peringatan tertulis kepada pemda. Apabila melebihi dua bulan setelah diterbitkannya peringatan tertulis pada 1 Maret tahun fiskal yang baru APBD masih belum ditetapkan sanksi dikenakan pada daerah lewat 30 April, sanksi tersebut adalah penundaan pencairan DAU sebesar 25%.

Keberhasilan penepatan 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 dimana terdapat kedua pihak yang melakukan kesepakatan atau kontra, yakni yang memberikan kewenangan atau kekuasaan (disebut principal) dan yang menerima kewenangan (disebut agen) menurut (Andvig *et al*, 2001). Dalam Halim (2006) principal-agent model merupakan kerangka analitik yang sangat berguna dalam menjelaskan masalah insentif dalam institusi publik

dengan dua kemungkinan kondisi, yakni (1) terdapat beberapa prinsipal dengan masing masing tujuan dan kepentingan yang tidak kohoren dan (2) prinsipal juga bisa bertindak tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat, tetapi mengutamakan kepentingannya yang sifat lebih sempit.

Replikasi penelitian sebelumnya oleh Nani Ardiyah, dkk (2016), Penetapan APBD sering mengalami keterlambatan, hal ini sudah menjadi hal yang tidak asing di pemerintahan. Secara keseluruhan pemerintah daerah belum mampu memenuhi ketentuan Permendagri No.37/2014 mengenai tanggal penetapan APBD yang telah diatur. dengan menyatakan beberapa faktor tertentu yang menyebabkan terlambatnya penetapan APBD di Jawa Tengah. Riset tersebut membahas ketepatan waktu penetapan (*timeliness*) APBD yang dipengaruhi oleh sejumlah faktor. Dan penelitian sebelumnya menggunakan 9 variabel independen dan 1 variabel dependen. Variabel independennya yaitu ukuran (*size*) pemerintah, latar belakang pendidikan, umur kepala daerah, ukuran DPRD, komposisi DPRD, *liquidity*, *leverage*, opini audit, dana alokasi umum, dan variabel dependennya yaitu *timeliness*. Berbeda dengan penelitian sebelumnya pada penelitian ini menggunakan tambahan satu variabel independen yaitu Dana Bagi Hasil. Sementara tahun penelitian sebelumnya dan ini juga berbeda. Pada tahun penelitian menggunakan periode tahun 2012-2014, sedangkan pada penelitian ini menggunakan periode tahun 2014-2016. Oleh karena itu, determinan *timeliness* penetapan APBD ingin diteliti kembali oleh penulis yang tertarik atas hal tersebut.

Penelitian ini mengenai ketepatan waktu atau *timeliness* penetapan APBD pemerintah indonesia masih sedikit diteliti di Indonesia Penelitian ini

menambahkan variabel yaitu Dana Bagi Hasil (DBH), karena DBH merupakan faktor yang mempengaruhi terhadap penetapan APBD. Sama halnya dengan dengan DAU, DBH juga diatur dalam peraturan mengenai Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah (UU No. 33/2004) dan Peraturan mengenai Dana Perimbangan (PP No. 55/2005). Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan dana alokasi dari APBN bagi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah saat menyelenggarakan Desentralisasi yang nilainya ditentukan dengan angka persentase tertentu. Apabila pemerintah menetapkan APBD mengalami ketertundaan atau keterlambatan, maka akan menyebabkan kegiatan pembangunan ekonomi pemerintah dan realisasi untuk menyejahterakan masyarakat juga akan mengalami ketertundaan. Data penelitian ini diperoleh dari dinas terkait mengenai laporan keuangan daerah. Sehingga, judul penelitian ini adalah :

“DETERMINAN *TIMELINESS* PENETAPAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH PEMERINTAH KOTA DAN KABUPATEN DI PROVINSI JAWA TENGAH (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Dan Kabupaten Di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014-2016).”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas, penelitian ini akan menganalisa tentang ukuran (*size*) pemerintah daerah, latar belakang pendidikan kepala daerah, umur kepala daerah, ukuran DPRD (*size of parlement*), komposisi DPRD (*composition of parliament*), *liquidity*, *leverage*, opini audit

(*auditor's opinion*), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap *timeliness* pelaporan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) di Semarang selama periode 2014-2016. Sehingga rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah ada pengaruh ukuran pemerintah daerah pada *timeliness* penetapan APBD?
2. Apakah ada pengaruh latar belakang pendidikan kepala daerah pada *timeliness* penetapan APBD?
3. Apakah ada pengaruh umur kepala daerah pada *timeliness* penetapan APBD?
4. Apakah ada pengaruh ukuran DPRD pada *timeliness* penetapan APBD?
5. Apakah ada pengaruh komposisi DPR pada *timeliness* penetapan APBD?
6. Apakah ada pengaruh *liquidity* pada *timeliness* penetapan APBD?
7. Apakah ada pengaruh *leverage* pada *timeliness* penetapan APBD?
8. Apakah ada pengaruh opini audit pada *timeliness* penetapan APBD?
9. Apakah ada pengaruh dana alokasi umum pada *timeliness* penetapan APBD?
10. Apakah ada pengaruh dana bagi hasil pada *timeliness* penetapan APBD?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di jelaskan diatas, penelitian pada kota dan kabupaten di provinsi Jawa Tengah periode 2014-2016 bertujuan untuk menganalisis pengaruh-pengaruh berikut :



1. Pengaruh ukuran (*size*) pemerintahan terhadap *timeliness* penetapan APBD.
2. Pengaruh latar belakang pendidikan terhadap *timeliness* penetapan APBD.
3. Pengaruh umur kepala daerah terhadap *timeliness* penetapan APBD.
4. Pengaruh ukuran DPRD terhadap *timeliness* penetapan APBD.
5. Pengaruh komposisi DPR terhadap *timeliness* penetapan APBD.
6. Pengaruh *liquidity* terhadap *timeliness* penetapan APBD.
7. Pengaruh *leverage* terhadap *timeliness* penetapan APBD.
8. Pengaruh opini audit terhadap *timeliness* penetapan APBD.
9. Pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap *timeliness* penetapan.
10. Pengaruh dana bagi hasil (DBH) terhadap *timeliness* penetapan APBD.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diharapkan dari penelitian ini antara lain :

1. Bagi Pemerintah Daerah (Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah)

Dapat mengetahui bahwa seberapa penting *size* pemerintah, latar belakang pendidikan, umur kepala daerah, pengaruh DPRD, komposisi DPR, *liquidity*, *leverage*, opini audit, dana alokasi umum, dan dana bagi hasil terhadap *timeliness* pelaporan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) kota dan kabupaten di provinsi Jawa Tengah periode 2014-2016.

2. Bagi Masyarakat

Untuk menambah wawasan dan pengetahuan masyarakat tentang pengaruh *size* pemerintah, latar belakang pendidikan, umur kepala daerah, pengaruh DPRD, komposisi DPR, *liquidity*, *leverage*, opini audit, dana alokasi umum (DAU), dan dana bagi hasil (DBH) terhadap *timeliness* pelaporan APBD kota dan kabupaten di provinsi Jawa Tengah periode 2014-2016.

3. Bagi Akademisi atau Mahasiswa

Dapat dipergunakan untuk penambah wawasan serta bahan informasi dan pengembangan untuk penelitian selanjutnya, juga untuk memberikan informasi kepada para mahasiswa mengenai ketepatan APBD kota dan kabupaten di provinsi Jawa Tengah periode 2014-2016.