

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) merupakan gambaran dari perencanaan dan pengelolaan rencana strategis desa yang memuat sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran desa dalam kurun waktu satu tahun mengenai aktivitas yang akan dilakukan atau tujuan yang akan dicapai. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) meliputi pendapatan, belanja dan pembiayaan untuk membiayai program-program yang telah ditentukan pemerintah desa kepada masyarakat (Faradhiba dan Diana, 2018). Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) penting bagi pemerintah desa karena sebagai instrumen bagi pemerintah desa untuk menentukan arah pembangunan sosial ekonomi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah desa terhadap masyarakat (Sartono, 2014).

Anggaran pendapatan dan belanja desa dapat memberikan informasi tentang kegiatan desa terhadap masyarakat berdasarkan rencana kegiatan yang akan dilakukan serta kegiatan operasional pemerintah desa dalam memanfaatkan sumber daya yang ada, untuk dijadikan sebagai pendapatan desa sehingga dapat memperkirakan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) disusun untuk mempermudah rencana keuangan pemerintah desa pada

periode tertentu dalam upaya meningkatkan pelaksanaan pembangunan desa dan penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat.

Sistem penyusunan anggaran dapat dilakukan secara top-down maupun bottom up. Top-down yaitu proses penyusunan anggaran mengenai hal yang berkaitan dengan anggaran yang ditentukan oleh atasan tanpa dikoordinasikan dengan bawahan. Bawahan harus menjalankan target anggaran yang telah ditentukan atasan. Sedangkan bottom-up yaitu penyusunan anggaran yang dilakukan oleh pihak yang akan melaksanakan anggaran yaitu pihak bawahan dan pihak atasan hanya mengawasi jalannya kegiatan. Pemerintah lebih memilih sistem top-down karena lebih menghemat waktu dalam penyusunan anggaran dan pihak bawahan tinggal menjalankan tugasnya. Namun sistem ini cenderung akan menimbulkan *budgetary slack* karena atasan menetapkan anggaran yang mudah untuk direlisasikan (Perdana 2017).

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) diatur dalam Permendagri nomor 63 tahun 2018 pasal 1 ayat (12) tentang pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Anggaran desa disusun melalui beberapa tahap tersebut supaya anggaran dapat terealisasi secara optimal sesuai dengan rencana program-program pemerintah desa sehingga dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa pasal 78 ayat (1) disebutkan pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan desa serta kualitas hidup manusia melalui kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa,

pengembangan potensi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Adanya perkembangan sektor publik yang memerlukan transparansi dan pemberian informasi mengenai segala hal kepada publik dalam memenuhi hak masyarakat. Kondisi seperti ini perlu memberikan pelayanan publik secara cermat serta strategi dan kebijakan yang tepat. Salah satu alat yang dapat digunakan dalam mengelola organisasi baik sektor swasta maupun sektor publik adalah anggaran. Anggaran sebagai alat untuk perencanaan dan pengendalian kegiatan (Puspaningsih, 2003). Permasalahan yang sering terjadi karena anggaran yang disusun tidak sesuai dengan penggunaannya dimasa sekarang seperti adanya kegiatan fiktif dan beberapa pertanggungjawaban yang tidak riil. Anggaran difokuskan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat bukan hanya kepentingan pribadi atau golongan, tetapi masih terjadi kasus penyelewangan anggaran di beberapa desa.

Adanya kasus penyelewangan APBDes Tahun 2018 di desa Trunuh di kabupaten Klaten. Dalam rincian realisasi anggaran di baliho jika dihitung sebesar 600.000.000, sedangkan pemerintah desa hanya menuliskan 499.704.000 sehingga masih terdapat selisih sebesar 100.296.000. Namun realisasi anggaran tersebut murni dan ada laporan pertanggungjawaban namun warga mempertanyakan program pemerintah yang telah dilakukan yaitu pengecoran jalan (www.suaramerdeka.com). Pada tahun 2018 juga terjadi penyelewangan apbdes di desa Gedaren kecamatan Jatinom, pada tahun 2020 di kebondalem lor kecamatan prambanan.

Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (Dispermasdes) Kabupaten Klaten secara rutin mengingatkan kepada kepala desa untuk menjalin koordinasi dengan lembaga lain dan seluruh masyarakat demi kemajuan desa karena kepala desa sebagai pengelola anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes). Himbauan tersebut untuk mengantisipasi agar kasus tersebut tidak terulang kembali dimasa depan. Dalam melaksanakan pembangunan harus dipersiapkan secara matang dan di musyawarahkan dengan masyarakat (www.solopos.com).

Adapun perintah untuk menyusun anggaran dengan baik tanpa menimbulkan *budgetary slack* tercantum dalam Ayat Al Qur'an yang menjadi landasan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Surat Al Baqarah ayat 188

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ

النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya: “Dan janganlah kamu makan harta di antara kamu dengan jalan yang batil, dan (janganlah) kamu menyuap dengan harta itu kepada para hakim, dengan maksud agar kamu dapat memakan sebagian harta orang lain itu dengan jalan dosa, padahal kamu mengetahui”. (Q.S Al Baqarah:188)

Menurut ayat tersebut mengenai penelitian ini supaya pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran dapat merencanakan dan mengendalikan anggaran secara optimal sesuai dengan kegiatan yang ditentukan oleh pemerintah desa tanpa membuat *slack* dengan cara melebih-lebihkan atau mengurangi anggaran

agar anggaran mudah untuk direalisasikan. Perlu adanya pengendalian dari individu untuk dapat menyusun anggaran yang efisien dan efektif sesuai dengan program pemerintah. sehingga anggaran dapat terealisasi sesuai dengan sasaran anggaran.

Permasalahan yang terjadi dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran yaitu timbulnya *budgetary slack* merupakan perbedaan antara anggaran yang direncanakan dengan anggaran yang direalisasikan organisasi. Timbulnya *budgetary slack* tergantung pada sejauh mana individu lebih mementingkan diri sendiri atau bekerja demi kepentingan organisasinya. *Budgetary slack* sengaja dilakukan untuk kepentingan pribadi dalam merealisasikan anggaran dengan membuat biaya yang tinggi dan pendapatan yang rendah dengan tujuan supaya target anggaran lebih mudah untuk dicapai (Evindiana et al., 2018). Hal ini berdampak buruk bagi organisasi sektor publik, adanya *budgetary slack* yang tinggi menerima sumber daya yang lebih banyak dari seharusnya. Alokasi yang kurang optimal dapat menurunkan efisiensi organisasi. Dalam penyusunan dan merealisasikan anggaran terdapat hubungan keagenan yang terjadi antara pengusul anggaran dan penerima anggaran, adanya teori agensi ini dapat menimbulkan dampak positif dalam bentuk efisiensi dan dampak negatif yaitu terjadinya *disfungsional* melalui *budgetary slack*.

Budgetary slack dapat disebabkan karena danya partisipasi anggaran. Menurut Etemadi & Sirghani (2017) partisipasi anggaran merupakan suatu proses yang melibatkan individu-individu secara langsung di dalamnya dan

mempunyai pengaruh terhadap penyusunan tujuan anggaran yang prestasinya akan dinilai dan kemungkinan akan dihargai atas dasar pencapaian tujuan anggaran mereka. Dalam pemerintah desa pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran dan pelaksanaan anggaran yaitu kepala desa, sekretaris, kepala urusan (kaur), kepala seksi (kasi). Peran aktif dari para kepala desa dan perangkat desa diperlukan melalui pemberian pendapat, opini maupun koreksi terhadap program-program pembangunan desa agar tercipta anggaran yang efektif dan efisien. Apabila partisipasi perangkat desa dalam proses pelaksanaan anggaran itu tinggi maka dapat memberi peluang seseorang untuk melakukan *budgetary slack*. Namun apabila partisipasi perangkat desa dalam merealisasikan anggaran itu rendah maka kemungkinan terjadinya *budgetary slack* kecil (Kahar, 2010).

Hal tersebut didukung dalam penelitian yang dilakukan oleh Rahim (2010) dan Sutanaya & Sari (2018) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran mempengaruhi terjadinya *budgetary slack* pada SKPD. Menurut Setiawan et al., (2016) menyatakan partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Namun hasil penelitian tersebut bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Pradita (2017) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran di SKPD. Menurut Ardin (2019) bahwa partisipasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran di SKPD kota Palu.

Budgetary slack disebabkan oleh penekanan anggaran. Penekanan anggaran merupakan desakan dari atasan kepada bawahan untuk melaksanakan anggaran yang telah disusun. Jika bawahan mampu mencapai target yang telah ditetapkan akan mendapatkan *reward*. Tetapi jika bawahan tidak dapat mencapai target

anggaran tersebut akan dikenakan sanksi (Savitri, 2014). Apabila kepala desa dan perangkat desa lainnya tertekan karena kinerjanya dinilai berdasarkan kinerja individu. Mereka akan meningkatkan kinerjanya dengan cara melonggarkan anggaran dengan cara meninggikan biaya dan merendahkan pendapatan. Apabila kinerjanya meningkat maka akan mendapatkan *reward* atau penghargaan dari pihak atasan.

Hal tersebut sejalan dengan penelitian Saptaria et al.,(2017) bahwa penekanan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran dan penelitian yang dilakukan oleh Kusniawati & Lahaya (2017) dan Dewi & Erawati (2014) menyatakan bahwa penekanan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*. Semakin tinggi penekanan anggaran maka akan menimbulkan semakin tinggi *budgetary slack*. Tetapi bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Evindiana et al., (2018) bahwa penekanan berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran pada Pt kereta api.

Budgetary slack disebabkan oleh kapasitas individu. Kapasitas individu merupakan individu yang memiliki pengetahuan, pendidikan, dan pelatihan yang memadai dalam mengalokasikan sumber daya secara optimal sehingga dapat meminimalisir terjadinya *budgetary slack* (Ardinasari, 2017). Apabila seseorang mempunyai pengetahuan dan pelatihan kerja yang memadai dapat membuat anggaran secara efektif dan efisien sehingga anggaran dapat direalisasikan secara optimal.

Apabila individu mampu mengendalikan dirinya dalam menjalankan tanggung jawab maka seseorang akan mengelola anggaran dengan baik supaya terealisasi secara optimal, seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Haryanto & Wahyu (2013) dan Basyir (2016) menemukan bahwa kapasitas individu berpengaruh terhadap terjadinya *budgetary slack* dalam menyusun anggaran. Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Asak et al., (2016) bahwa kapasitas individu tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Setiap orang memiliki kapasitas individu yang berbeda-beda dari segi pendidikan, pengalaman dan pelatihan juga belum tentu menerapkannya dengan baik. Dilihat dari penelitian sebelumnya belum ada hasil penelitian yang konsisten. Maka dari itu, Individu akan mampu menjalankan tanggungjawabnya apabila didukung dengan adanya *locus of control internal*. Menurut Wayan & Lunadewi (2016) menyatakan bahwa *locus of control* merupakan keyakinan yang dimiliki oleh setiap individu dalam mengendalikan setiap kejadian yang dialaminya. *Locus of control* dapat dibagi menjadi dua yaitu *locus of control internal* dan *locus of control eksternal*. *Locus of control internal* berasal dari diri sendiri, Individu mampu mengendalikan kejadian yang dihadapi dengan diri sendiri. Sedangkan *locus of control eksternal* yaitu mengendalikan kejadian yang terjadi berdasarkan kesempatan.

Seperti penelitian yang dilakukan oleh Ardianti et al., (2015) bahwa *locus of control* dapat memperlemah terjadinya *budgetary slack*. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Lestara et al., (2016) bahwa *locus of control internal* memperkuat asimetri informasi, penekanan anggaran, kapasitas individu

terhadap terjadinya *budgetary slack*. Jika *locus of control* tinggi maka *budgetary slack* akan tinggi juga. Menurut Madjodjo (2017) bahwa locus of control internal dapat memperkuat komitmen terhadap *budgetary slack*. Banyak penelitian sebelumnya yang belum konsisten mengenai penggunaan variabel *locus of control* dalam memoderasi variabel partisipasi anggaran dan kapasitas individu.

Peneliti menduga dengan adanya *locus of control* dapat memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dan kapasitas individu terhadap *budgetary slack*. Karena apabila individu mampu menyakinkan dirinya dengan baik maka akan mampu mempertanggungjawabkan tugasnya dalam mengelola APBDes sehingga program-program pemerintah desa dapat terlaksana dengan baik dan dapat meminimalisir terjadinya *budgetary slack*.

Penelitian ini penting dilakukan karena pemerintah desa kurang maksimal dalam mengelola APBDes, masih terdapat kasus penyelewengan dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Sehingga pemerintah desa perlu memperhatikan kejelasan sasaran anggaran dengan melihat potensi di desa, supaya anggaran dapat terealisasi secara jelas berdasarkan program pemerintah desa demi kesejahteraan masyarakat. Agar tidak terjadi lagi kasus penyelewengan apbdes di periode-periode berikutnya serta masih terdapat penelitian-penelitian terdahulu yang belum konsisten.

Penelitian ini mereplikasi penelitian Kusniawati & Lahaya (2017) yang berjudul partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi terhadap *budgetary slack* pada SKPD Kota Samarinda. Dengan hasil penelitian yang

menyatakan bahwa partisipasi tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack* sedangkan penekanan anggaran dan asimetri informasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*. Dan penelitian Krisnayanti et al., (2017) yang berjudul pengaruh partisipasi anggaran, komitmen organisasi, *locus of control* dan sistem pengendalian internal terhadap *budgetary slack* pada lembaga perkreditan desa (LPD) di kecamatan Buleleng. Dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*, *locus of control* tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack* tetapi komitmen organisasi dan sistem pengendalian internal berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada variabel, objek penelitian dan pengolahan datanya. Dalam penelitian ini menggunakan 3 variabel independen yaitu partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan kapasitas individu dan satu variabel moderasi yaitu *locus of control*. Adapun Objek penelitian menggunakan Pemerintah Desa di Kabupaten Klaten.

Berdasarkan uraian diatas peneliti tertarik untuk melakukan pengkajian ulang penelitian dengan judul **“PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN, PENEKANAN ANGGARAN, DAN KAPASITAS INDIVIDU TERHADAP BUDGETARY SLACK DENGAN LOCUS OF CONTROL SEBAGAI VARIABEL MODERASI (Studi Empris pada Pemerintah Desa di Kabupaten Klaten)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalahnya antara lain:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah penekanan anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*?
3. Apakah kapasitas individu berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*?
4. Apakah *locus of control* memperlemah pengaruh positif partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*?
5. Apakah *locus of control* memperlemah pengaruh positif kapasitas individu terhadap *budgetary slack*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*
2. Untuk menguji pengaruh penekanan anggaran terhadap *budgetary slack*
3. Untuk menguji pengaruh kapasitas individu terhadap *budgetary slack*
4. Untuk menguji *locus of control* memperlemah pengaruh positif partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*
5. Untuk menguji *locus of control* memperlemah pengaruh positif kapasitas individu terhadap *budgetary slack*

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis diharapkan dapat memberi manfaat bagi semua pihak. Adapun manfaat dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi peneliti yang akan melakukan penelitian sejenis tentang *budgetary slack* di Pemerintahan Desa.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini sebagai masukan bagi pemerintah dalam menyusun anggaran agar memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi anggaran seperti partisipasi anggaran, asimetri informasi, penekanan anggaran, tekanan anggaran, kapasitas individu serta sistem pengendalian internal dalam pemerintah daerah agar tidak menimbulkan *budgetary slack* di masa yang akan datang dan pemerintah memperhatikan pengelolaan keuangan daerah agar dapat teralokasikan secara optimal.