

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pada pemerintahan sektor publik yaitu pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah masing-masing memiliki anggaran. Anggaran tersebut akan digunakan sebagai pedoman dalam mendukung jalannya program pemerintahan. Dalam hal ini, pemerintah akan dihadapkan pada banyak tuntutan baik dari dalam maupun dari luar berupa peningkatan kinerja yang optimal dan tuntutan dari masyarakat yang mengharapkan pemerintah untuk mengarahkan pada pertumbuhan sosial ekonomi, memastikan kesinambungan dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah mengeluarkan revisi UU No 32 Tahun 2004 menjadi UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan mengeluarkan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Melasari dan Nisa, 2020). Dengan dikeluarkannya undang-undang ini, pemerintah pusat memperdayakan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan undang-undang.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah UU 23 Tahun 2004 menyebabkan perubahan sistem penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dari sistem anggaran tradisional (traditional budget system) menjadi sistem berbasis kinerja (performance budget system) (Irfan, dkk

2016). Perubahan tersebut disebabkan karena peningkatan keterlibatan berbagai pihak dalam penyusunan APBD, seperti kepala daerah hingga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada dibawahnya. Peraturan tersebut bersifat umum, yaitu ditujukan untuk seluruh daerah di Indonesia. Perubahan sistem anggaran ini menerapkan struktur organisasi secara desentralisasi dimana diberikan keleluasaan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola segala hal yang berkaitan dengan urusan dan kepentingan daerahnya secara mandiri tanpa ada ikut campur dari pemerintah pusat.

Anggaran merupakan suatu rencana kerja organisasi yang disusun secara sistematis dalam ukuran finansial dengan jangka waktu yang telah diestimasikan (Bagus dan Cahyadi, 2019). Menurut Mardiasmo (2009) anggaran sektor publik merupakan alat akuntabilitas pengelolaan dana publik yang pelaksanaan proyeknya didanai publik. Sektor publik disini seperti instansi pemerintah badan atau dinas yang mana dalam proses penentuan dana yang dialokasikan untuk setiap program dan kegiatan berdasarkan struktur organisasi yang ada seperti APBD pada pemerintah yang dialokasikan ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Di dalam pemerintah daerah (Pemda) anggaran dianggap sebagai salah satu elemen yang digunakan untuk merealisasikan tercapainya tujuan pemerintah daerah yaitu kesejahteraan masyarakat dengan memenuhi kebutuhan dan mewujudkan harapan masyarakat. Anggaran berisi sumber informasi yang dapat digunakan pemerintah daerah dalam melakukan pengendalian dan evaluasi selama menjalankan tugas dalam suatu periode.

APBD merupakan rencana keuangan pemerintah daerah, disetujui dan

ditetapkan oleh DPRD bersama kepala daerah dalam bentuk peraturan daerah. Berdasarkan teori agensi dalam organisasi sektor publik, dirumuskan bahwa dalam hal pengelolaan keuangan daerah pemerintah bertindak sebagai agen dan DPRD yang mewakili rakyat sebagai prinsipal. Menurut peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 pedoman pengelolaan keuangan daerah dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaporan dan pemeriksaan. Menurut Irfan dkk (2016) penyusunan anggaran dilakukan berdasarkan prioritas kebutuhan masyarakat dan harus dikelola secara 3E (Efisien, Efektif, Ekonomis), transparan, akuntabel dan bertanggungjawab. Di balik hal tersebut pemerintah juga harus memperhatikan asas keadilan, kejujuran dan kebermanfaatan untuk masyarakat.

Hal ini merujuk pada Al-Qur'an surah Al Anfal ayat 27 :

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَخُوْنُوْا اللّٰهَ وَرَسُوْلَهٗ وَتَخُوْنُوْا اٰمٰنٰتِكُمْ
وَاَنْتُمْ تَعْلَمُوْنَ ﴿٢٧﴾

Artinya “hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui”(Qs.Al Anfal_27). Sehingga dalam pengelolaan penyusunan anggaran keuangan daerah harus dilakukan sesuai dengan peraturan yang ada dan berpegang teguh pada amanat yang diberikan.

Fenomena yang sering dijumpai di Indonesia dalam kasus pemerintah daerah adalah dikuasainya penggunaan anggaran oleh pihak-pihak tertentu sehingga

penerapan alokasi anggaran belum dapat terealisasi secara optimal sesuai dengan matriks kebutuhan masyarakat (Aisyah dan Susilowati, 2021). Fenomena ini perlu diperhatikan dimana dalam penyusunan sampai pengalokasian anggaran memerlukan perhatian lebih agar anggaran tersebut berguna selayaknya dan mencapai visi misi dari organisasi.

Dibawah ini merupakan akumulasi perbandingan Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) pada SKPD di Kabupaten Gunungkidul tahun 2019-2022

Tabel 1. 1
RAPBD Kabupaten Gunungkidul
Tahun Anggaran 2019-2022(dalam jutaan)

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	%	Anggaran Belanja Daerah	Realisasi Belanja Daerah	%
2019	2.057.526	2.113.061	102	2.271.332	2.132.222	93
2020	2.033.602	1.792.381	88	2.191.793	1.775.062	80
2021	1.951.693	1.919.771	98	2.056.094	1.918.212	93
2022	1.949.361	1.988.612	102	2.031.943	2.006.45	98

Sumber : <https://djpk.kemenkeu.go.id/>

Terlihat pada tabel diatas, nilai anggaran pendapatan daerah selalu lebih kecil dari realisasi pendapatan daerah. Berbanding terbalik dengan belanja, dan nilai anggaran belanja daerah selalu lebih besar dari realisasi belanja daerah. Dari data diatas terlihat bahwa SKPD di Gunungkidul tidak berjalan dengan baik dilihat dari penepatan anggaran belanja daerah tahun 2019-2022. Selama periode tersebut ada kemungkinan jika senjangan anggaran terjadi. Senjangan anggaran dapat terjadi apabila kinerja aparatur dilingkungan pemerintah itu buruk. Semakin besar dana yang dimiliki SiLPA, pada hakikatnya berarti semakin

banyak uang masyarakat yang tidak digunakan untuk pengeluaran atau biaya penggalangan dana lainnya, sehingga dana tersebut masuk ke kas daerah, yang disebut dana menganggur. Selain berdampak lebih besar pada SiLPA, anggaran yang besar juga akan memberikan ruang korupsi unit yang lebih besar.

Senjangan anggaran terjadi ketika suatu realisasi anggaran yang dihasilkan berbeda dengan perkiraan anggaran yang ditetapkan. Suatu tindakan masuk dalam kategori senjangan anggaran apabila pada saat proses penyusunan anggaran melakukan tindakan penurunan biaya dan peningkatan pendapatan dari semestinya. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah gagal dalam menjalankan prinsip-prinsip penganggaran karena tidak tercapainya kinerja yang baik dalam pemerintahan tersebut (Wimba Wardhana dan Gayatri, 2018). Tindakan ini sangat mengkhawatirkan dan perlu adanya perhatian khusus ketika pemerintahan sedang dijalankan.

Menurut Irfan dkk (2016) senjangan anggaran adalah perbedaan antara perkiraan anggaran dan anggaran aktual yang dapat diramalkan dan dicapai oleh penyusun anggaran. Senjangan anggaran terjadi ketika mereka yang terlibat dalam penyusunan anggaran menggelembungkan jumlah biaya dari waktu ke waktu. Hal ini menunjukkan bahwa target kinerja yang tepat tidak tercapai dan pemerintah gagal karena tidak menerapkan prinsip-prinsip yang sejalan dengan visi dan misi pemerintah dalam anggaran sektor publik.

Pemerintah dalam menjalankan tugasnya memerlukan pedoman yang berisikan rencana-rencana yang akan direalisasikan yang digunakan sebagai acuan dalam menyusun APBD. Pada proses penyusunan anggaran memberikan

dampak yang dapat mempengaruhi perilaku manusia, baik bersifat positif maupun negatif. Perilaku positif merupakan suatu sikap baik yang ditunjukkan seseorang untuk mencapai tujuan dari organisasinya, sedangkan perilaku negatif merupakan suatu perilaku yang menyimpang dan merugikan organisasi seperti *senjangan anggaran* (*budgetary slack*).

Beberapa indikator yang dijadikan faktor terjadinya *senjangan anggaran* adalah pihak-pihak yang ikut berpartisipasi dalam menentukan dan menyusun anggaran dalam divisinya secara periodik maupun tahunan. Adanya pihak-pihak yang terlibat akan menimbulkan perilaku-perilaku manusia dimana perilaku positif akan terdukung jika perilaku dari pihak-pihak yang berkaitan selaras, serasi, seimbang dan satu tujuan. Dalam penyusunan anggaran, pihak-pihak yang terlibat akan memiliki rasa tanggung jawab untuk mencapai target yang ditetapkan. Hal ini akan memberikan kesempatan untuk melakukan *senjangan anggaran* yang dijadikan alasan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang dianggarkan. Semakin besar partisipasi yang terlibat, maka tingkat melakukan *senjangan* semakin tinggi. Sebaliknya, semakin kecil partisipasi yang terlibat dalam penyusunan, maka kesempatan untuk melakukan *senjangan anggaran* juga semakin rendah.

Penelitian yang dilakukan oleh Ayu dan Damayanthi (2017), Bagus dan Cahyadi (2019), Wimba Wardhana dan Gayatri (2018) menyatakan bahwa partisipasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap *senjangan anggaran*, sehingga semakin tinggi partisipasi anggaran maka tingkat terjadinya *senjangan anggaran* akan semakin tinggi. Hal ini berbeda dari penelitian yang dilakukan

oleh Hapsari dkk (2020) bahwa partisipasi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap selisih anggaran.

Faktor lain yang diduga mempengaruhi selisih anggaran adalah komitmen organisasi. Menurut Robbin (2008) komitmen organisasi dapat ditunjukkan dengan sikap menerima, meyakini nilai-nilai dari tujuan organisasi dengan tetap mempertahankan keanggotaannya untuk tercapainya tujuan organisasi. Semakin tinggi komitmen organisasi yang dimiliki, maka setiap individu akan berusaha semaksimal mungkin untuk mewujudkan program pemerintah sesuai tujuan organisasi tersebut sehingga tingkat selisih anggaran akan rendah. Dan sebaliknya, semakin rendah komitmen organisasi yang dimiliki, maka tingkat selisih anggaran akan tinggi. Rendahnya komitmen organisasi ini bisa disebabkan karena individu atau kelompok hanya memikirkan dirinya sendiri dan tidak memiliki keinginan untuk membawa organisasi tersebut maju ke arah yang lebih baik (Aisyah dan Susilowati, 2021).

Penelitian yang dilakukan Bagus dan Cahyadi (2019), Irfan dkk (2016) menyatakan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap selisih anggaran. Sedangkan menurut Regita Naraswari dan Sukartha (2019) dan Wimba Wardhana dan Gayatri (2018) menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh negatif pada selisih anggaran.

Selain itu terdapat faktor personal yaitu reputasi. Reputasi merupakan citra baik yang dimiliki oleh seseorang atau organisasi atas perilaku positif yang dilakukannya. Reputasi berpengaruh pada kinerja aparatur pemerintah dalam melakukan penyusunan anggaran karena dapat menimbulkan sifat oportunis

yaitu suatu perilaku dimana seseorang memanfaatkan suatu kesempatan untuk memenuhi keuntungan dan kepentingannya sendiri (Netra dan Damayanthi, 2017). Menurut penilaian kinerja yang berdasarkan target anggaran secara langsung akan mendorong individu untuk melakukan senjangan anggaran demi jenjang karir atau reputasi yang lebih baik dimasa mendatang.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Melasari dan Nisa (2020) reputasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap senjangan anggaran. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Ayu dan Damayanthi (2017) ; Netra dan Damayanthi (2017) yang menyatakan bahwa reputasi berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran.

Asimetri informasi mengacu pada fakta bahwa prinsipal atau atasan tidak memiliki informasi yang cukup mengenai kinerja dari agen atau bawahan, sehingga atasan tidak dapat menilai seberapa besar kontribusi bawahan terhadap kinerja aktual organisasi. Adanya asimetri informasi ini dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak. Misalnya, bawahan memanfaatkan kesempatan ini selama proses penyusunan anggaran. Hal ini karena bawahan sering menetapkan anggaran yang relatif mudah dicapai dengan melaporkan anggaran di bawah kinerja, sehingga memberikan informasi yang bias pada atasan yang mengakibatkan terjadinya senjangan anggaran.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Regita Naraswari dan Sukartha (2019), Melasari dan Nisa (2020), Wimba Wardhana dan Gayatri (2018) menunjukkan hasil bahwa asimetri informasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap senjangan anggaran. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh Irfan dkk

(2016) menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap senjangan anggaran.

Ketidakpastian lingkungan berarti suatu organisasi harus beradaptasi dengan kondisi organisasi dan lingkungan. Beberapa individu merasa tidak yakin karena tidak memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi kondisi dimasa depan. Jika lingkungan relatif stabil dengan tingkat ketidakpastian yang rendah, maka individu dapat memprediksi situasi dan dengan demikian individu dapat merencanakan tindakan yang akan diambil dengan lebih akurat. Adanya ketidakpastian lingkungan yang tinggi akan memancing timbulnya kesenjangan anggaran, dimana sumber utama ketidakpastian berasal dari lingkungan itu sendiri yaitu pemasok, konsumen, pesaing, dan teknologi yang dibutuhkan.

Menurut penelitian yang dilakukan (Regita Naraswari dan Sukartha, 2019), (Bagus dan Cahyadi, 2019), (Marjana dan Ariyanto, 2018), (Wimba Wardhana dan Gayatri, 2018) menyatakan ketidakpastian lingkungan berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Sedangkan menurut (Ayu dan Damayanthi, 2017), (Regita Naraswari dan Sukartha, 2019), (Dewi1 dan Widanaputra, 2019) menyatakan ketidakpastian lingkungan berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran.

Penelitian ini mengkompilasi hasil-hasil penelitian terdahulu (Irfan dkk 2016). Ada perbedaan penelitian ini dengan sebelumnya yaitu pada penelitian sebelumnya asimetri informasi, penekanan anggaran, dan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi sedangkan pada penelitian ini asimetri informasi dan komitmen organisasi sebagai variabel independensi. Pada penelitian ini

menghilangkan variabel penekanan anggaran dan menambahkan dua variabel independensi yaitu reputasi pemimpin yang diambil dari penelitian Wisma Netra dan Eka Damayanthi (2017) dan ketidakpastian lingkungan yang diambil dari Wimba Wardhana dan Gayatri (2018). Penelitian ini menggunakan objek penelitian di SKPD Kabupaten Gunungkidul 2022, sedangkan penelitian terdahulu menggunakan objek SKPD Kabupaten Dompu 2016. Berdasarkan penjelasan diatas, maka penelitian ini berjudul “ *HUBUNGAN PARTISIPASI ANGGARAN, ASIMETRI INFORMASI, REPUTASI, KOMITMEN ORGANISASI DAN KETIDAKPASTIAN LINGKUNGAN TERHADAP PERILAKU SENJANGAN ANGGARAN*”

B. Rumusan Masalah Penelitian

1. Apakah partisipasi anggaran berhubungan positif terhadap perilaku senjangan anggaran?
2. Apakah asimetri informasi berhubungan positif terhadap perilaku senjangan anggaran?
3. Apakah reputasi berhubungan positif terhadap perilaku senjangan anggaran ?
4. Apakah komitmen organisasi berhubungan negatif terhadap perilaku senjangan anggaran?
5. Apakah ketidakpastian lingkungan berhubungan positif terhadap perilaku senjangan anggaran ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat membuktikan secara empiris bahwa

partisipasi anggaran, asimetri informasi, reputasi pemimpin, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan berhubungan terhadap perilaku senjangan anggaran.

Berdasarkan perumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk menguji serta mendapatkan bukti empiris mengenai hubungan positif partisipasi anggaran terhadap perilaku senjangan anggaran.
2. Untuk menguji serta mendapatkan bukti empiris mengenai hubungan positif asimetri informasi terhadap perilaku senjangan anggaran.
3. Untuk menguji serta mendapatkan bukti empiris mengenai hubungan positif reputasi terhadap perilaku senjangan anggaran.
4. Untuk menguji serta mendapatkan bukti empiris mengenai hubungan negatif komitmen organisasi terhadap perilaku senjangan anggaran.
5. Untuk menguji serta mendapatkan bukti empiris mengenai hubungan positif ketidakpastian lingkungan terhadap perilaku senjangan anggaran.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bidang Teoritis

1. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan memperluas pengetahuan ilmiah dibidang akuntansi sektor publik, manajemen sektor publik, khususnya yang berkaitan dengan pengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, reputasi, komitmen organisasi, ketidakpastian lingkungan dan senjanagn anggarn di SKPD.

2. Dapat memberikam referensi untuk penelitian selanjutnya dalam topik penelitian sejenis.

b. Bidang Praktis

1. Bagi Instansi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk instansi pemerintah terlebih SKPD Kabupaten Gunungkidul dalam pengambilan keputusan dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan senjangan anggaran di SKPD Kabupaten sebagai langkah awal dalam perbaikan kinerja dan tercapainya target kerja.

2. Bagi Universitas

Hasil penelitian dapat digunakan sebagai tambahan referensi dan bukti empiris dalam dunia pendidikan bidang akuntansi sektor publik, khususnya mengenai partisipasi anggaran, asimetri informasi, reputasi, komitmen organisasi, ketidakpastian lingkungan, dan senjangan anggaran di dalam SKPD.

3. Bagi Masyarakat

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai alat informasi dan sebagai alat kontrol eksternal dalam proses penyusunan anggaran pada SKPD.