

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (UU No. 9 Tahun 2015). Penyelenggaraan administrasi pemerintahan serta program dan kegiatan pemerintah, Kepada Daerah baik itu Gubernur dan Bupati/Walikota dibantu oleh perangkat daerah.

Perangkat Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016. Perangkat Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Seperti halnya dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah baik tingkat provinsi, kota/kabupaten pun juga menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang akan dilaksanakan dalam satu tahun ke depan.

Anggaran merupakan rencana keuangan periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan dan merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan moneter untuk jangka waktu tertentu (Listyaningsih, 2012). Anggaran sektor publik merupakan instrumen

akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2009). Kemampuan pemerintah dalam melaksanakan wewenangnya dalam pemerintahan dapat dilihat dari anggaran.

Begitu besar peran suatu anggaran didalam instansi pemerintah, maka organisasi akan mempersiapkan proses penyusunan anggaran tersebut dengan sebaik-baiknya agar mampu dicapai yang selanjutnya akan dibuat laporan realisasi untuk membandingkan antara anggaran dengan realisasinya. Penyusunan anggaran dalam pemerintahan harus benar-benar memfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat, bukan hanya untuk mewujudkan kepentingan pribadi atau golongan semata.

Dalam proses penyusunan anggaran terdapat empat siklus anggaran meliputi: (1) tahap penyiapan, (2) tahap pengesahan, (3) tahap pelaksanaan, (4) tahap pelaporan dan evaluasi. Proses penyusunan anggaran melibatkan pihak prinsipal (atasan) dan agen (bawahan), sehingga anggaran akan memiliki dampak langsung terhadap perilaku manusia. Perilaku yang positif akan timbul jika tujuan pribadi masing-masing manajer selaras, serasi, dan seimbang dengan tujuan perusahaan (*goal congruence*) dan manajer mempunyai kemauan untuk memenuhinya. Sebaliknya, perilaku negatif seperti senjangan anggaran (Warindrani, 2006).

Senjangan anggaran adalah perbedaan jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi yang terbaik dari organisasi (Anthony dan Govindarajan, 2005). Keadaan senjangan anggaran adalah dimana

bawahan akan cenderung mengajukan anggaran yang merendahkan pendapatan dan meninggikan biaya dibandingkan dengan entitas terbaik yang diajukan, sehingga target akan lebih mudah dicapai (Lestiana, 2016). Permasalahan yang sering terjadi di pemerintah yakni ketika bawahan atau setiap kepala unit dinas pemerintah tersebut dalam menetapkan anggaran berbeda dari pada penggunaannya, artinya mengusulkan kegiatan yang memiliki peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang besar (*lucrative opportunities*).

Tiga penyebab utama manajer melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*) menurut Falikhatun (2007) adalah : (a) Orang-orang yang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus di mata atasan jika mereka dapat mencapai anggarannya ; (b) Senjangan anggaran selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian. Jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut dapat melampaui/mencapai anggarannya; (c) Rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumberdaya.

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran juga berkembang dengan dimasukkannya variabel-variabel lain yang dianggap berpengaruh, misalnya partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, dan kompleksitas tugas.

Faktor pertama yang dianggap berpengaruh terhadap senjangan anggaran adalah partisipasi anggaran. Menurut Anthony dan Govindarajan

(2005) menjelaskan bahwa: “Manajemen harus berpartisipasi dalam peninjauan dan persetujuan anggaran, dan persetujuan tidak hanya sebagai stempel. Tanpa partisipasi aktif mereka dalam proses persetujuan, akan ada godaan besar bagi pembuat anggaran untuk “bermain-main” dengan sistem tersebut, yaitu beberapa manajer akan menyerahkan anggaran yang mudah dicapai atau anggaran yang berisi kelonggaran yang berlebihan untuk kontijensi yang mungkin”. Senjangan pada anggaran dapat dilakukan oleh individu saat berkesempatan untuk ikut serta dalam penganggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Afiani (2010), Puspitha & Suardana (2017), Veronica & Krisnadewi (2009) yang menemukan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan pada senjangan anggaran. Namun, terdapat ketidakkonsistenan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dewi & Erawati (2014) dan Yeandrawita (2015) yang menemukan partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Faktor lain yang dianggap menjadi pemicu timbulnya senjangan anggaran adalah adanya penekanan anggaran. Menurut hasil penelitian Dunk (1993), *slack* anggaran akan rendah jika tekanan anggaran rendah. Penekanan anggaran merupakan sebuah desakan dari atasan kepada bawahan untuk melaksanakan anggaran dengan baik dan mencapai target anggaran (Jaya, 2013). Sering kali perusahaan menggunakan anggaran sebagai satu-satunya pengukur kinerja manajemen. Hal tersebut bisa terjadi apabila penilaian kinerja seorang karyawan sangat ditentukan oleh anggaran yang telah disusun, maka bawahan cenderung akan melakukan *budgetary slack*. Bila

bawahan dirangsang dengan adanya suatu reward positif yang besar jika dalam kinerjanya melampaui anggaran dan jika bawahan akan dikenakan reward negatif bila kinerjanya dibawah anggaran, maka bawahan akan cenderung melonggarkan anggarannya dalam penyusunan anggaran supaya anggaran mudah dicapai. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Afiani (2010), Veronika & Krisnadewi (2009), Puspita & Suardanan (2017), dan Dewi & Erawati (2014) yang menemukan bahwa penekanan anggaran berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran. Namun penelitian yang dilakukan oleh Sujana (2010) dan Damayanti (2013), menunjukkan hasil yang berbeda yaitu penekanan anggaran tidak memiliki pengaruh yang signifikan pada senjangan anggaran.

Salah satu kondisi yang dapat menyebabkan senjangan anggaran adalah asimetri informasi. Suartana (2010) mengemukakan: “senjangan anggaran akan menjai lebih besar dalam kondisi informasi asimetris karena informasi asimetris mendorong bawahan/ pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran. Secara teoritis, informasi asimetris dapat dikurangi dengan memperkuat monitoring dan meningkatkan kualitas pelayanan”. Asimetri informasi terjadi ketika salah satu pihak memiliki cukup pengetahuan informasi tentang perusahaan, sementara yang lain tidak (Hanifah, 2013). Asimetri informasi antara bawahan dengan atasan menyebabkan bawahan memanfaatkan kesempatan dari partisipasi dalam pembuatan anggaran dengan cara memberikan informasi yang tidak sesuai, serta membuat anggaran yang dapat dengan mudah dicapai, maka akan terjadi *budgetary*

slack (Armaeni, 2012). Penelitian yang dilakukan oleh Afiani (2010) menemukan bahwa ketika partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan asimetri informasi tinggimaka senjangan anggaran juga akan tinggi. Hal ini juga didukung dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Puspitha & Suardana (2017), Yeandrawita (2015) dan Dewi & Erawati (2014) yang menunjukkan asimetri informasi berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Sedangkan Muhammad (2001) menemukan bahwa asimetri informasi berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran.

Variabel lain yang dipertimbangkan dalam penelitian ini adalah komitmen organisasi. Porter *etal.* (1974) dalam Edfan Darlis (2001) menyatakan bahwa individu yang memiliki komitmen organisasi akan berpandangan positif dan berusaha berbuat yang terbaik bagi organisasi sehingga *slack* anggaran dapat dihindari. Menurut Wiener (1982) dalam Edfan Darlis (2001), komitmen organisasi adalah dorongan dari dalam individu untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai oleh organisasi. Penelitian yang dilakukan Veronika & Krisnadewi (2009) menemukan komitmen organisasi baik secara simultan maupun parsial berpengaruh signifikan terhadap *slack* anggaran, namun bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Puspita & Suardanan (2017) yang menemukan

komitmen organisasi berpengaruh negatif dan signifikan pada senjangan anggaran.

Perilaku dari penyusun anggaran dalam proses penganggaran juga dapat dipengaruhi oleh jelas atau tidaknya sasaran dari anggaran. Target anggaran yang tepat akan mempermudah individu dalam merumuskan objek anggarannya. Hal ini akan berdampak pada pengurangan senjangan anggaran (Agusti, 2011). Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Agusti, 2011). Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Puspita & Suardanan (2017), Agusti (2013), Kridawan & Amir (2014) menemukan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif dan signifikan pada senjangan anggaran.

Variabel lain yang digunakan dalam penelitian ini adalah kompleksitas tugas. Individu seringkali dihadapkan dengan tugas-tugas yang kompleks, banyak, berbeda-beda, dan saling terkait dengan lainnya cenderung akan menciptakan kesenjangan anggaran dengan tujuan agar target anggaran dapat tercapai sehingga kinerjanya terlihat baik. Sebaliknya, jika individu tidak menghadapi tugas yang kompleks, individu tersebut akan yakin bahwa target anggaran dapat dicapai sehingga cenderung tidak akan melakukan kesenjangan anggaran (Nopriyanti dkk, 2016). Kompleksitas tugas, cenderung akan menciptakan slack anggaran agar target anggaran dapat dicapai (Mulyani dan Rahman, 2012). Hal ini didukung oleh penelitian

dilakukan oleh Puspita & Suardanan (2017), Veronika & Krisnadewi (2009), dan Yeandrawita (2015) yang menemukan kompleksitas tugas berpengaruh positif dan signifikan pada senjangan anggaran. Hasil yang berbeda ditunjukkan oleh penelitian Mulyani dan Rahman (2012) yang menyatakan bahwa kompleksitas tugas tidak berpengaruh terhadap budgetary slack.

Adanya perbedaan dari beberapa penelitian membuat penulis ingin mengkaji lebih lanjut mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran. Dengan variabel independen partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, dan kompleksitas tugas dengan obyek penelitian OPD Kabupaten Jepara. Pemilihan lokasi ini dikarenakan dapat dilihat dari Tabel 1.1 yang menunjukkan bahwa realisasi belanja daerah dari tahun 2016-2018 selalu lebih rendah dari anggaran belanja yang telah ditetapkan, sedangkan realisasi pendapatan daerah pada tahun 2017 lebih tinggi dari yang dianggarkan.

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kabupaten Jepara Tahun Anggaran 2016-2018

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah (Rp)	Realisasi Pendapatan Daerah (Rp)	%	Anggaran Belanja Daerah (Rp)	Realisasi Belanja Daerah (Rp)	%
2016	2.124.370.121.000	2.106.087.671.994	99,1	2.399.980.354.000	2.157.976.237.985	89,9
2017	2.158.916.955.000	2.165.074.563.873	100,3	2.363.608.647.000	2.215.459.688.063	93,7
2018	2.263.819.658.000	2.255.843.022.157	99,6	2.410.277.498.000	2.300.574.121.504	95,4

Sumber : Bagian Akuntansi BPKAD

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas, mencerminkan adanya senjangan anggaran di Kabupaten Jepara. Terjadinya senjangan anggaran ini dapat dilihat dari realisasi pendapatan daerah pada tahun 2017 yang lebih tinggi dari anggaran pendapatan yang telah ditargetkan. Di sisi lain, realisasi belanja daerah dari tahun 2016-2018 rata-rata lebih rendah dari jumlah anggaran belanja yang telah ditetapkan sebelumnya, artinya bahwa kemungkinan pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran mengurangi dan melebihi jumlah anggaran dari yang seharusnya. Hal ini diduga dilakukan agar kinerja pemerintah daerah terlihat bagus, karena realisasi anggaran yang dicapai melampaui target yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis mengangkat judul penelitian ini dengan judul **“Faktor-faktor yang Mempengaruhi Senjangan Anggaran di OPD Kabupaten Jepara”**.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Agar pembahasan lebih terfokus pada rumusan masalah, maka hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan tersebut dibatasi. Adapun batasan masalah dalam Proposal Skripsi ini adalah Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Senjangan Anggaran Di OPD Kabupaten Jepara dengan obyek penelitian pada OPD Kabupaten Jepara Tahun 2019.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara?
2. Apakah penekanan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara?
3. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara?
4. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara?
5. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara?
6. Apakah kompleksitas tugas berpengaruh terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara.
2. Untuk mengetahui pengaruh penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara.
3. Untuk mengetahui pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara.
4. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara.

5. Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara.
6. Untuk mengetahui pengaruh kompleksitas tugas terhadap senjangan anggaran di pemerintah daerah Kabupaten Jepara.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang ingin peneliti capai adalah sebagai berikut :

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang akuntansi, khususnya akuntansi sektor publik. Serta peneliti berharap, penelitian ini dapat memperkaya hasil penelitian yang sebelumnya telah ada.

Peneliti juga berharap hasil dari penelitian ini dapat memberikan bukti empiris mengenai “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Senjangan Anggaran di OPD Kabupaten Jepara” dengan variabel independen partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, dan kompleksitas tugas.

1.5.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai sumber informasi bagi instansi terkait “Faktor-faktor yang Mempengaruhi Senjangan Anggaran di OPD Kabupaten Jepara” dengan variabel

independen partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, dan kompleksitas tugas.

b. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan mampu membuka wawasan peneliti mengenai peranan partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, dan kompleksitas tugas terhadap senjangan anggaran di OPD Kabupaten Jepara.

c. Bagi Pihak Lain/Masyarakat

Untuk peihak lain/masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dalam penelitian lebih lanjut mengenai pengangkatan tema yang sama.

1.6 Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari 5 bab yang saling berhubungan antara bab yang satu dengan yang lain dan disusun secara terperinci serta sistematis. Gambaran umum mengenai isi dari masing-masing bab adalah sebagai berikut :

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang masalah, ruang lingkup, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika dalam penulisan skripsi.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini mengkaji pada kajian teoritis dan review penelitian terdahulu yang relevan dan mendukung penelitian, dilanjutkan dengan kerangka pemikiran dan pengembangan hipotesis penelitian.

BAB III: METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan menguraikan penelitian yang memuat variabel penelitian dan definisi operasional variabel, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode analisis.

BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bagian ini akan membahas mengenai gambaran umum penelitian yang berisi penjelasan secara deskriptif variabel-variabel yang berkaitan dengan masalah penelitian, pengujian dan hasil analisis data yang bertujuan menyederhanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan dan pembahasan hasil analisis data yang lebih luas.

BAB V: PENUTUP

Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan peneliti, dan saran bagi penelitian selanjutnya. Saran yang disampaikan dalam penelitian kali ini diharapkan dapat menjadi masukan baik bagi institusi yang berkaitan maupun bagi dunia penelitian