

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah telah digantikan oleh UU Nomor 23 tahun 2014, tata pemerintahan di pemerintah daerah bersifat desentralisasi dimana pemerintah pusat menyerahkan urusannya kepada pemerintah daerah sesuai dengan asas otonomi. Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Hal ini bertujuan untuk tercapainya pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara, standar pelayanan minimal, ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan yang merupakan urusan pemerintah yang berhak diperoleh setiap warga negara.

Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 dinyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah mencakup pembagian keuangan antara keduanya secara proporsional, demokratis, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah. Hal ini juga menyebabkan perubahan pada proses penyusunan anggaran daerah (Puspitha dan Suardana, 2017).

Lembaga pemerintah daerah terdiri dari Dinas, Badan, Kantor, Kecamatan. Lembaga pemerintahan berbeda dengan perusahaan, dimana lembaga pemerintahan tidak bertujuan mencari laba, sedangkan perusahaan lebih mengutamakan pendapatan laba. Fungsi lembaga pemerintahan lebih di tekankan

pada pencatatan pelaksanaan anggaran dan pelaporan realisasinya (Baswir, 2000: 7).

Perangkat daerah merupakan unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Organisasi perangkat daerah kabupaten kudos merupakan suatu organisasi pemerintahan daerah yang menetapkan tujuan organisasi dalam berbagai bidang perencanaan. Perencanaan yang strategis haruslah didukung oleh anggaran yang memadai agar semua program yang direncanakan dapat tercapai. Namun dalam melakukan perencanaan terdapat kendala. Seperti keterbatasan sumber dana dan perbedaan anggaran yang di laporkan dengan realisasi sesungguhnya. Sehingga menimbulkan terjadinya senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah.

Proses penganggaran di mulai dari tahap perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan dalam menjalankan tugas serta fungsinya untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat dalam bentuk pelaporan anggaran, pelaporan anggaran merupakan wujud akuntabilitas pemerintahan dalam menjalankan sistem pemerintahan yang diharapkan masyarakat (Pamungkas, Dkk, 2014).

Anggaran merupakan suatu dokumen, laporan yang berisi kondisi keuangan suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan belanja dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi kegiatan yang akan dilakukan oleh organisasi dimasa yang akan datang dan memberikan informasi yang akan dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang (Mardiasmo, 2009: 62).

Dalam proses penganggaran sektor publik khususnya organisasi pemerintah daerah, atasan dan bawahan akan terlibat secara langsung. Bagi setiap orang yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran akan memiliki dampak pada perilaku manusia secara langsung. Perilaku-perilaku yang muncul dapat bersifat positif dan negatif. Jika perilaku positif yang muncul maka akan berdampak pada tercapainya visi dan misi organisasi. Sedangkan jika perilaku yang negatif maka akan menimbulkan Budgetry Slack atau Senjangan Anggaran (Warindrani, 2006:99) dalam (Pamungkas, Dkk 2014).

Senjangan anggaran dapat dikatakan perbandingan antara realisasi anggaran yang dilaporkan dengan anggaran pada estimasi yang sesungguhnya (Dewi dan Erawati, 2014). Senjangan Anggaran adalah selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk secara efisien menyelesaikan suatu tugas dan jumlah sumber daya yang lebih yang diperuntukan bagi tugas tersebut atau seringkali disebut dengan pengelembungan anggaran (Ikhsan dan Ishak, 2005: 176).

Faktor pertama yang mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran, partisipasi penganggaran suatu keterlibatan individu dalam pelaksanaan proses penyusunan anggaran, tugas kerja yang harus dilaksanakan untuk periode yang akan datang atau periode tertentu (Tresnayani dan Gayatri, 2016). Agen menciptakan senjangan anggaran agar lebih mudah dalam mencapai target dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah dan biaya lebih tinggi. Semakin ketatnya sebuah anggaran yang disusun maka semakin kecil kemungkinan terjadinya senjangan anggaran, sebaliknya jika anggaran disusun secara fleksibel

maka kemungkinan terjadinya senjangan anggaran semakin besar (Ajibolade dan Opeyemi 2013) dalam (Tresnayani dan Gayatri, 2016).

Faktor kedua yang mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran, asimetri Informasi juga berkontribusi dalam terjadinya senjangan anggaran, asimetri informasi adalah dimana bawahan memiliki informasi yang lebih banyak dalam penyusunan anggaran, karena bawahan yang terjun langsung dalam setiap kegiatan organisasi, maka informasi yang penting dalam organisasi lebih mudah di dapat dari bawahan (agen). Kondisi inilah yang sering digunakan oleh bawahan (agen) dalam memberikan informasi yang berbeda dari keadaan organisasi yang sebenarnya, dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan pribadi bagi pihak bawahan (Putri dan Mimba, 2017).

Faktor ke tiga yang mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran, ketidakpastian lingkungan mencerminkan rasa ragu yang dialami manajer saat menghadapi masalah memprediksi kondisi persaingan dimasa depan. Alvarez et al (2018) dalam (Nitiari dan Yadyana, 2014). Meskipun informasi mudah diperoleh namun pada kondisi ketidakpastian rendah, kemampuan analisis tetap terbatas. Atasan tidak sepenuhnya mengambil keputusan yang optimal karena keterbatasan dalam memperoleh informasi teknis yang lebih dikuasai bawahan yang membidangnya (Simon, 1962) dalam (Nitiari dan Yadyana 2014).

Faktor ke empat yang mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran, budget emphasis adalah desakan dari atasan kepada bawahannya agar melaksanakan anggaran yang telah ditetapkan dengan baik, akan di berikan sanksi apabila tidak

memenuhi target yang di tetapkan dan mendapatkan reward jika melebihi target yang telah di tetapkan (Asak, 2014) dalam (Wati dan Damayanthi, 2017).

Faktor ke lima yang mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran, komitmen organisasi adalah loyalitas pegawai terhadap organisasi melalui penerimaan saran-saran, nilai-nilai organisasi, kesediaan atau kemauan untuk berusaha menjadi bagian dari organisasi serta keinginan untuk bertahan didalam organisasi (Dianthi dan Wirakusuma, 2017).

Faktor ke enam yang mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran, budaya organisasi dapat di indentifikasikan sebagai perangkat sistem nilai-nilai (*values*), keyakinan-keyakinan (*beliefs*), asumsi-asumsi (*assumptions*), atau norma-norma yang telah lama berlaku, disepakti, ditaati dan diikuti oleh para anggota suatu organisasi sebagai pedoman perilaku dan pemecahan masalah-masalah organisasi (Edy Sutrisno, 2013: 3).

Terdapat indikasi adanya senjangan anggaran di Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kudus.

Tanggal 6 Juni 2017, anggaran minim SKPD di Kabupaten Kudus wadul ke DPRD kepala dinas sosial pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana, Lutful Hakim “ pihaknya hanya mendapatkan anggaran untuk kegiatan Rp. 3,8 Miliyar” padahal dinas kami ada 5 bidang, anggaran yang tidak sesuai terdapat pada gaji pegawai dengan total gaji pegawai Rp. 8 Miliyar. Dampak dari minimnya anggaran pada dinas sosial pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana terdapat pada sejumlah bantuan sosial berjalan kurang maksimal,

termasuk bantuan kursi roda. “jika ada yang meminta, kami akan meminta kepada pihak lain karena minimnya anggaran” (www.murianews.com).

Tanggal 6 Januari 2019, Perlu di kawal penyerapan anggaran APBD Kudus tak maksimal. Penyerapan APBD 2018 disemua Organisasi Perangkat Daerah berjalan kurang optimal dari total anggaran Rp. 2,147 triliun, serapannya hanya mencapai Rp. 1,926 triliun atau 89,28 persen. Dan untuk serapan yang terendah terdapat pada kecamatan jekulo yaitu 45,57 persen sedangkan serapan yang tinggi terdapat pada bagian pengendalian pembagunan mencapai 98,59 persen. Kepala badan pengelolaan pendapatan keuangan dan aset daerah, Eko Djumantoro menyetakan “APBD tahun 2018, di bagi menjadi belanja tidak langsung (BTL) Rp. 1,147 triliun, yang penyerapan anggarannya terealisasi Rp. 1,084 triliun yang penyerapannya sekitar 94,53 persen. Sedangkan untuk pos belanja langsung (BL) Rp. 1 triliun dan terealisasi Rp. 841,63 miliar, yang penyerapannya sekitar 84,12 persen. Bupati Kudus Muhammad tamzil mengatakan “penyebab belum optimalnya penyerapan karena perencanaan dari awal kurang siap dan pengawasan progres tidak terpantau dengan baik”. Untuk memaksimalkan serapan telah dilakukan tim evaluasi penyerapan realisasi anggaran yang melibatkan asisten I, asisten II dan III, dengan melakukan langkah-langkah strategi. (www.murianews.com).

Selain kasus-kasus yang terdapat dalam uraian diatas terjadinya senjangan anggaran dapat pula dipengaruhi oleh variabel-variabel independen yang meliputi partisipasi penganggaran, asimetri informasi, ketidakpastian lingkungan, budget

emphasis, komitmen organisasi dan budaya organisasi. Baik yang memiliki hasil penelitian berpengaruh maupun tidak berpengaruh.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Wati dan Damayanthi, 2017) menyatakan partisipasi penganggaran, asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran, penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Maharani dan Ardiana, 2015), menyatakan partisipasi penganggaran dan asimetri informasi berpengaruh terhadap terjadinya senjangan anggaran. namun penelitian yang dilakukan oleh (Dewi dan Erawati, 2014) partisipasi penganggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh (Wati dan Damayanthi, 2017) mengenai ketidakpastian lingkungan menyatakan tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran, namun penelitian ini tidak sejalan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Febriano, 2013), (Dwi, Dkk 2017) menyatakan ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh (Wati dan Damayanthi, 2017) menyatakan budget emphasis berpengaruh terhadap terjadinya senjangan anggaran. penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh (Sancita, 2014), (Dewi dan Erawati, 2014) menyatakan budget emphasis berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Namun terdapat perbedaan penelitian yang dilakukan oleh (Lestara, dkk, 2016) dan (Sujana, 2010) yang menyatakan *budget emphasis* tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Penelitian yang telah dilakukan oleh (Dewi dan Erawati, 2014) menyatakan komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran, namun

terdapat hasil penelitian yang berbeda yang dilakukan oleh (Permana, Dkk, 2017) komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh (Dianthi dan Wirakusuma, 2017), menyatakan terjadinya senjangan anggaran tidak dipengaruhi oleh budaya organisasi penelitian ini sejalan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh (Maharani dan Ardiana, 2015).

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang telah dilakukan oleh (Wati dan Damayanthi, 2017) yang melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi penganggaran, asimetri informasi, ketidakpastian lingkungan dan *budget emphasis* pada senjangan anggaran pada Dinas Pemerintahan Kota Denpasar. Alasan penelitian mengacu penelitian (Wati dan Damayanthi, 2017) untuk membuktikan secara empiris apakah terdapat perbedaan hasil penelitian yang telah dilakukan peneliti terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan saat ini. Perbedaan penelitian ini terletak pada objek dan peneliti menambahkan variabel yang terdapat pada penelitian sebelumnya. Objek dalam penelitian ini terletak pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus dan penambahan variabel yang dilakukan oleh peneliti yaitu komitmen organisasi dan budaya organisasi.

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH PARTISIPASI PENGANGGARAN, ASIMETRI INFORMASI, KETIDAKPASTIAN LINGKUNGAN, BUDGET EMPHASIS, KOMITMEN ORGANISASI DAN BUDAYA ORGANISASI TERHADAP SENJANGAN ANGGARAN (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus)”**.

1.2 Ruang Lingkup

Dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan sebagai berikut:

1. Penelitian ini mengambil objek Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kudus.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus dibatasi pada variabel partisipasi penganggaran, asimetri informasi, ketidakpastian Lingkungan, *budget emphasis*, komitmen organisasi dan budaya organisasi.

1.3 Perumusan Masalah

Dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus?
2. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus?
3. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus?
4. Apakah *budget emphasis* berpengaruh terhadap senjangan anggaran Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus?
5. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus?
6. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian, maka tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus.
2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh ketidakpastiaan lingkungan terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus.
4. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh *budget emphasis* terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus.
5. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus.
6. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh budaya organisasi terhadap senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus.

1.5 Kegunaan Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

1. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kudus dalam melibatkan partisipasi penganggaran, asimetri informasi, ketidakpastian lingkungan, *budget emphasis*, komitmen organisasi, dan budaya organisasi terhadap senjangan anggaran.

2. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan referensi bagi peneliti selanjutnya yang meneliti mengenai senjangan anggaran.

3. Bagi Masyarakat

Melalui penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran kepada masyarakat mengenai kemungkinan adanya senjangan anggaran pada proses penyusunan anggaran di Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kudus. Sehingga masyarakat diharapkan mampu memahami dan menyikapi persoalan mengenai proses penyusunan anggaran hingga penetapan anggaran dengan bijaksana.