

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Semakin berkembang dan majunya suatu perusahaan maka akan semakin kompleks aktivitas yang dijalankan dari kegiatan perusahaan tersebut. Untuk dapat mengkoordinir semua kegiatan di seluruh bagian dan fungsi dalam suatu perusahaan manajemen harus menyusun perencanaan bisnis secara komprehensif sehingga manajer masing-masing fungsi tahu apa yang harus dikerjakan dan mengusahakan pengendalian yang menyeluruh sehingga kinerja masing-masing manajer menjadi lebih baik, demikian juga kinerja perusahaan secara keseluruhan. Salah satu bentuk atau alat perencanaan dan pengendalian adalah adanya sistem anggaran (budget).

Anggaran pemerintahan adalah suatu arsip absah hasil dari kesepakatan antara eksekutif dengan legislatif mengenai belanja yang ditentukan untuk menjalankan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan dapat menutup kebutuhan belanja atau pembiayaan yang dibutuhkan bila diperkirakan akan timbul defisit atau surplus (Ratmono dan Sholihin, 2015:3). Lebih lanjut Ratmono dan Sholihin menyatakan bahwa anggaran pada lingkup pemerintahan memiliki dampak yang berpengaruh dalam pelaporan keuangan dan akuntansi, hal tersebut disebabkan karena anggaran adalah pernyataan kebijakan publik, anggaran menjadi target fiskal yang mendeskripsikan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan, anggaran juga menjadi dasar pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum, anggaran memberikan landasan

penilaian kinerja pemerintah, dan hasil pelaksanaan anggaran dituangkan pada laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik.

Asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa sebagian kekuasaan Presiden dalam keuangan negara diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah adalah bagian dari keuangan negara, dimana pada pengelolaan keuangan daerah tersebut pemerintah daerah harus mengacu dan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara yang ada di atasnya. Ratmono dan Sholihin, (2015:6) menyatakan seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah merupakan pengelolaan keuangan daerah. Proses pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya adalah penyusunan Rencana Kerja Anggaran dan Organisasi Perangkat Daerah (RKA-OPD). Menurut Ratmono dan Sholihin (2015:6) perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran dan pengguna barang, contohnya yaitu dinas, badan, dan kantor merupakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Permendagri Nomor 64 tahun 2013 tentang Penerapan SAP Akrual pada pemerintah daerah menyatakan bahwa Laporan Realisasi Anggaran (LRA) harus disusun dan disajikan oleh OPD untuk OPD-nya masing-masing. Penyusunan anggaran pada pemerintah daerah pada umumnya dilaksanakan secara *bottom-*

up, dimana para seksi yang terlibat dalam penganggaran menyampaikan hasilnya ke bagian untuk ditindaklanjuti ke Dinas.

Salah satu alat yang digunakan manajemen dalam melakukan perencanaan dan pengendalian jangka pendek dalam organisasi adalah anggaran. Kegunaan anggaran adalah sebagai alat penilaian kinerja artinya anggaran merupakan suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian / unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya. Agar anggaran dapat berfungsi dengan baik sebagai alat perencanaan dan pengukuran kinerja bagi manajer maka penyusunan anggaran harus melibatkan partisipasi bawahan. Keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran diistilahkan sebagai partisipasi penganggaran atau penganggaran partisipatif. Dengan adanya partisipasi anggaran diharapkan kinerja aparat pemerintah daerah akan meningkat dan hasilnya baik, karena semua pihak yang ikut terlibat dan diberi kesempatan membuat anggaran sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Proses penyusunan anggaran melibatkan suatu kinerja dan hubungan manusia sehingga terdapat perilaku manusia yang dapat mempengaruhi anggaran tersebut. Jika perilaku manusia yang memiliki dampak positif akan cenderung terjadinya peningkatan kinerja karena adanya anggaran, namun sebaliknya jika perilaku seorang berdampak negatif maka anggaran dapat dijadikan tekanan manajerial. Triana, dkk. (2012) menyatakan bahwa tekanan manajerial biasanya dilakukan oleh atasan pada bawahan, ketika atasan ingin berusaha memperbaiki efisiensi dari organisasi yang dipimpinnya, dengan cara lebih banyak

mendapatkan output dari pada tingkat input yang diperoleh, sehingga hal tersebut dapat cenderung menciptakan sebuah senjangan pada anggaran yang dibuat, agar dapat meningkatkan atau memenuhi standar kinerja yang ada akan menciptakan senjangan anggaran.

Peran penting dipegang oleh anggaran dalam sistem pemerintahan atau sektor publik, dimana dana diperoleh dari masyarakat dan untuk masyarakat. Faktor ekonomi dan juga non ekonomi yang berupa karakter personal, reputasi, *self esteem* dan partisipasi penganggaran turut mempengaruhi penyusunan anggaran di sektor publik. Di lingkungan pemerintah daerah menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam penyusunan anggaran merupakan suatu rangkaian kegiatan yang akan melibatkan banyak pihak, tidak hanya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diprovinsi/kota/kabupaten, tetap akan terlibat juga dalam organisasi perangkat daerah yang akan bekerja di instansi-instansi pemerintah.

Dharmanegara (2010: 23), menyatakan bahwa manajer menciptakan senjangan anggaran dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah, mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi jumlah input yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit output.

Penelitian ini dilakukan pada seluruh Daerah Kabupaten Kudus. Berikut adalah Laporan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kudus tahun 2014 – 2016.

Tabel I.1

**Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten
Kudus Tahun 2014 s/d 2016**

Tahun	Uraian	Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Selisih (Rp)
2014	Pendapatan	1.585.733.326.000	1.610.237.157.941	(24.503.831)
	Belanja	1.815.266.664.000	1.508.269.213.968	(306.997.451)
2015	Pendapatan	1.527.057.121.000	1.500.485.327.753	(26.571.794)
	Belanja	202.367.700.000	176.153.682.777	(262.140.173)
2016	Pendapatan	1.739.916.607.000	1.237.859.909.484	502.056.698
	Belanja	260.699.538.000	232.227.733.386	(284.718.047)

Sumber: <http://www.kabkudus.go.id/>

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa realisasi anggaran pendapatan Daerah Kabupaten Kudus dari tahun 2014 – 2016 lebih tinggi dari yang dianggarkan. Sedangkan anggaran belanja Daerah Kabupaten Kudus tahun 2014 – 2016 menunjukkan bahwa realisasi anggarannya lebih rendah dari yang dianggarkan dan terjadi selisih yang cukup besar.

Tahun 2014 – 2016 perbandingan realisasi anggaran pendapatan Daerah Kabupaten Kudus lebih tinggi dari yang dianggarkan dan realisasi anggaran belanja Daerah Kabupaten Kudus dari tahun 2014 – 2016 menunjukkan bahwa anggaran belanja Daerah Kabupaten Kudus selalu lebih tinggi dibandingkan dengan realisasinya.

Sehingga perlu mengetahui faktor apa saja yang dapat berpengaruh pada senjangan anggaran seperti karakter personal, reputasi, *self esteem*, dan partisipasi penganggaran.

Senjangan anggaran terjadi dimana pihak yang mengajukan anggaran cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik dari yang diajukan, sehingga target akan lebih mudah tercapai. Hal ini dapat berdampak buruk pada organisasi sektor publik yang menyebabkan bias dalam evaluasi kinerja agen terhadap unit pertanggungjawaban (Ardianti et al., 2015: 298).

Penelitian yang dilakukan Tanaya dan Krisnadewi (2016) menyatakan bahwa hasil penelitian ini membuktikan jika partisipasi penganggaran memiliki pengaruh positif signifikan pada kesenjangan anggaran, dan karakter personal memiliki pengaruh positif signifikan pada hubungan antara partisipasi penganggaran pada kesenjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan Putra dan Putri (2016) menunjukkan hasil bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh positif pada senjangan anggaran. Karakter personal pesimis dapat memoderasi pengaruh partisipasi penganggaran pada senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan Riswandari (2015) hasilnya menunjukkan bahwa senjangan anggaran secara negatif terkait dengan reputasi, etika dan persepsi keadilan. Penelitian yang dilakukan Ardianti, Suardikha, dan Saputra (2015) hasil yang diperoleh adalah variabel *penganggaran partisipatif* berpengaruh positif pada *budgetary slack*. Variabel *self esteem*, dan *locus of control* mmeperlemah pengaruh penganggaran partisipatif pada *budgetary slack*, sedangkan variabel asimetri informasi tidak

mampu memperkuat pengaruh penganggaran partisipatif pada *budgetary slack* dan kapasitas individu tidak mampu memperlemah pengaruh penganggaran partisipatif pada *budgetary slack*. Penelitian yang dilakukan Damayanti dan Wirasedana (2014) hasil analisis ditemukan bahwa variabel partisipasi penganggaran, reputasi, dan etika berpengaruh pada kesenjangan anggaran. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi partisipasi dan reputasi dalam penyusunan anggaran maka semakin tinggi pula kesenjangan anggaran. Semakin tinggi etika maka semakin rendah kesenjangan anggaran yang terjadi. Dengan ini peneliti akan mengembangkan dari penelitian yang dilakukan oleh Netra dan Damayanthi (2017) yang berjudul “ Karakter Personal, Reputasi dan *Self Esteem* Terhadap Senjangan Anggaran”. Perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah yang pertama objek penelitian, penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Kudus, sedangkan penelitian terdahulu dilaksanakan di Kabupaten Klungkung Bali, perbedaan yang kedua adalah penelitian ini menambah variabel independen yaitu partisipasi penganggaran. .

Berdasarkan latar belakang diatas, perlu dilakukan penelitian kembali dengan mengambil judul :

**“PENGARUH KARAKTER PERSONAL, REPUTASI,SELFESTEEM,
DAN PARTISIPASI PENGANGGARAN TERHADAP SENJANGAN
ANGGARAN PADA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI
KABUPATEN KUDUS”**

1.2 Ruang Lingkup

Agar dalam penelitian ini bisa berjalan dengan baik maka perlu adanya ruang lingkup atau batasan penelitian, yaitu:

1. Penelitian ini membahas tentang senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kudus.
2. Penelitian ini terdapat variabel yang berpengaruh terhadap senjangan anggaran yaitu karakter personal, reputasi, *self esteem* dan partisipasi penganggaran.

1.3 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah karakter personal berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus?
2. Apakah reputasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus?
3. Apakah *self esteem* berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus?
4. Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaruh karakter personal terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus.

2. Untuk mengetahui pengaruh reputasi terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus.
3. Untuk mengetahui pengaruh *self esteem* terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus.
4. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran di Kabupaten Kudus.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain

1. Bagi Masyarakat
Meningkatkan proses terciptanya keselarasan dan kesejahteraan masyarakat bersama melalui pelaksanaan anggaran yang baik.
2. Bagi Perangkat Daerah di Kabupaten Kudus
Dari hasil penelitian diharap bisa berguna untuk bahan pertimbangan dalam penyusunan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kudus.
3. Bagi Akademisi
Diharapkan bisa menjadi bahan acuan untuk melakukan penelitian-penelitian selanjutnya, khususnya penelitian mengenai pengaruh karakter personal, reputasi, *self esteem* dan partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran pada organisasi pemerintah daerah di kabupaten kudus.

4. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran, pemecahan masalah sesuai dengan teori yang telah dipelajari diperkuliahan, menambah wawasan, dan pengetahuan.

