

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Setiap organisasi baik organisasi swasta maupun sektor publik harus memiliki strategi yang baik dalam mengontrol sumber daya yang dimilikinya. Sumber daya yang dimiliki oleh organisasi harus digunakan secara optimal, efisien dan efektif sehingga tujuan dan sasaran organisasi dapat tercapai sesuai dengan rencana yang ditetapkan oleh masing-masing organisasi. Dalam operasional sektor publik, terdapat sistem pengendalian manajemen yang mengatur sumber daya agar digunakan secara efisien dan efektif. Agar sumber daya dapat digunakan secara efisien dan efektif, maka dibutuhkan perencanaan yang cermat agar kegiatan-kegiatan pemerintah dapat berjalan dengan baik sehingga pemerintah dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Perencanaan tersebut dapat diterapkan dalam bentuk anggaran (Kusniawati dan Lahaya, 2017).

Anggaran memiliki peran yang cukup vital dalam pelaksanaan program-program pemerintah. Pemerintah dapat mengalokasikan sumber daya untuk menggerakkan pembangunan sosial, ekonomi, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Laju pembangunan suatu daerah dapat dilihat dari efektifitas manajemen keuangan daerah dalam mengelola dan mengalokasikan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas. Sebaliknya, pengelolaan dan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas mencerminkan perencanaan daerah yang relatif lemah dan dapat menyebabkan pembangunan suatu daerah menjadi terhambat (Huseno, 2017).

Menurut Halim, (2002) anggaran merupakan dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas, dan estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Menurut (Kusniawati dan Lahaya, 2017) anggaran merupakan rencana kerja yang dibuat secara sistematis dan formal serta dinyatakan dalam satuan uang. Namun anggaran tidak hanya merupakan sebuah rencana keuangan yang dibuat untuk menetapkan biaya dan pendapatan di masa yang akan datang dalam suatu pemerintahan saja, akan tetapi anggaran juga merupakan alat yang dapat digunakan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan oleh suatu perusahaan atau pemerintahan.

Anggaran juga merupakan satu hal yang penting dalam organisasi publik dikarenakan anggaran adalah alat pengendalian yang fungsinya sangat dibutuhkan dengan penganggaran yang baik dapat mensejahterakan publik (Priyetno, 2018). Dalam menyusun anggaran diperlukan komunikasi yang baik antara masyarakat dengan organisasi perangkat daerah agar masyarakat dapat mengetahui kekurangan atau kondisi anggaran yang dijalankan oleh organisasi perangkat daerah. Sebuah organisasi harus seimbang dengan tujuannya, agar senjangan anggaran tidak terjadi didalam organisasi perangkat daerah. Anggaran melibatkan pihak-pihak dalam menyusun anggaran yang merupakan karyawan dan kepala dinas di suatu pemerintahan.

Senjangan anggaran dapat berdampak buruk pada organisasi sektor publik yaitu dimana alokasi sumber daya bisa kurang optimal. Alokasi yang kurang optimal pun dapat menurunkan efisiensi dalam suatu organisasi. Secara

kuantitatif, indikasi adanya *budgetary slack* baru dapat dinilai pada saat anggaran tersebut direalisasikan. Biasanya, *slack* terjadi apabila pendapatannya cenderung melebihi target yang ditetapkan dari anggaran dan pencapaian biaya cenderung di bawah target yang telah ditetapkan dari anggaran (Kusniawati dan Lahaya, 2017).

Proses penyusunan anggaran sektor publik dapat dilakukan dengan dua metode yaitu metode *top down* dan *bottom up*. Penyusunan anggaran di pemerintah menggunakan *bottom up*. *Bottom up* merupakan metode penyusunan anggaran yang dilakukan dari tingkat bawah ke tingkat yang paling atas atau puncak. Proses penyusunan anggaran yang dilakukan pemerintah disebut dengan Musrenbang (Musyawarah Rencana Pembangunan) yang dilakukan musrenbang tingkat desa atau kelurahan (Musrenbang Kelurahan) membicarakan mengenai kebutuhan yang diperlukan masyarakat desa atau kelurahan untuk dapat direncanakan dan dibantu oleh pemerintah. Murenbang kecamatan memberikan usulan dari desa yang nantinya layak diajukan ke Musrenbang kabupaten. Musrenbang kabupaten membicarakan apakah permintaan masyarakat sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat (Erina dan Suartana, 2016).

Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Proses penyusunan anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, baik perilaku bersifat positif maupun yang bersifat negatif terutama bagi orang yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran. Perilaku yang positif dapat berupa peningkatan kinerja manajer karena termotivasi oleh anggaran yang digunakan sebagai dasar penilaian kinerja mereka. Perilaku yang negatif mungkin timbul

adalah kecenderungan manajer untuk menciptakan senjangan anggaran (Krisnayanti dkk, 2015). Proses penyusunan anggaran terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi senjangan anggaran antara lain yaitu partisipasi penganggaran, informasi asimetri, komitmen organisasi, ketidakpastian lingkungan dan penekanan anggaran (*budget emphasis*).

Senjangan anggaran adalah perbedaan antara estimasi anggaran dengan realisasi anggaran yang sesungguhnya (Meirina dan Afdalludin, 2018). Senjangan anggaran juga sering terjadi pada saat perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena penyusunan anggaran seringkali digunakan untuk kepentingan atasan dan bawahan. Terdapat perilaku-perilaku manusia yang mungkin timbul sebagai akibat dari partisipasi anggaran. Perilaku yang positif dapat berupa peningkatan kinerja bawahan dan perilaku negatif yang mungkin timbul adalah kecenderungan bawahan untuk menciptakan senjangan anggaran (Kusniawati dan Lahaya, 2017).

Partisipasi penganggaran adalah proses dalam suatu organisasi yang mengikutsertakan para manajer dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya (Brownel, 1982) dalam (Pratami dan Erawati, 2016). Partisipasi penganggaran juga merupakan pendekatan manajerial yang umumnya dinilai dapat meningkatkan efektivitas organisasi melalui peningkatan kinerja setiap anggota organisasi secara individual atau kinerja manajerial (Dianthi dan Wirakusuma, 2017). Partisipasi penganggaran memberikan para manajer bawah dan menengah untuk melakukan senjangan demi kepentingan pribadinya. (Krisnayanti dkk, 2015). Penyusunan anggaran partisipatif dapat menjadi tempat

pertukaran informasi. Baik antara atasan dengan bawahan atau kepala bagian dengan pegawai atau kepala sub bagian, maupun antara manajemen/bagian atau antara sub bagian (Erina dan Suartana, 2016)

Informasi asimetri atau asimetri informasi merupakan ketidakseimbangan informasi yang dimiliki bawahan dengan informasi yang dimiliki atasan mengenai suatu unit tanggung jawab pada sebuah organisasi (Arthaswadaya, 2015). Adanya informasi asimetri salah faktor yang menimbulkan senjangan anggaran. Menurut Kusniawati dan Lahaya, (2017) hal ini bisa terjadi ketika seorang bawahan cenderung memberikan informasi yang bias dari informasi pribadi mereka, yaitu dengan cara membuat anggaran yang relatif lebih mudah dicapai, sehingga terjadilah senjangan anggaran. Dianthi & Wirakusuma, (2017) menyatakan asimetri informasi terjadi jika salah satu pihak dari suatu transaksi memiliki informasi lebih banyak atau lebih baik dibandingkan pihak lainnya.

Menurut Arthaswadaya, (2015) komitmen organisasi adalah loyalitas karyawan terhadap organisasi melalui penerimaan sasaran, nilai-nilai organisasi kesediaan atau kemauan untuk berusaha menjadi bagian dari organisasi serta keinginan untuk bertahan didalam organisasi. Apabila seorang individu lebih mementingkan dirinya sendiri maka kinerjanya dalam melakukan senjangan anggaran lebih baik, sebaliknya apabila seorang individu lebih mementingkan organisasi maka untuk terjadinya senjangan anggaran akan lebih rendah.

Ketidakpastian lingkungan merupakan persepsi dari anggota organisasi dalam mengantisipasi faktor lingkungan terhadap organisasi. Ketidakpastian lingkungan yang tinggi akan menimbulkan senjangan anggaran. Lingkungan yang

tidak mudah diprediksi menyebabkan timbulnya senjangan anggaran. Sebaliknya dalam proses penyusunan anggaran lingkungan dapat memprediksi dengan baik maka kemungkinan tidak terjadi senjangan anggaran (Naraswari dan Sukartha, 2019).

Penekanan anggaran (*budget emphasis*) menurut Kusniawati dan Lahaya, (2017) merupakan penekanan dari atasan kepada seorang bawahan atas anggaran yang digunakan sebagai tolak ukur kinerjanya. Dimana seorang bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan cara membuat target anggaran mudah dicapai sehingga seorang bawahan dapat menerima *reward* dan kompensasi atas tercapainya kinerja dalam suatu organisasi tersebut. Hal ini bisa terjadi apabila tolak ukur kinerja bawahannya ditentukan oleh anggaran yang telah disusun. Dimana bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan dua cara yaitu yang pertama, meningkatkan *performance*, sehingga realisasi anggarannya lebih tinggi daripada yang telah dianggarkan. Sedangkan cara yang kedua yaitu dengan cara membuat anggaran mudah untuk dicapai atau dengan kata lain seorang bawahan melonggarkan anggaran yang ia buat.

Penelitian ini dilakukan di organisasi perangkat daerah Kabupaten Jepara. Penentuan obyek dalam penelitian ini dilakukan karena pada tahun 2018 mengenai program pengentasan Rumah Tak Layak Huni (RTLH) di Kabupaten Jepara, Jawa Tengah mengalami perbedaan jumlah anggaran. Anggaran untuk pengentasan RTLH yang dialokasikan dalam APBD Jepara 2018 hanya Rp15 miliar. Padahal saat pembahasan akhir tahun sebelumnya, anggarannya ditargetkan Rp30 miliar, atau dengan kata lain ada selisih kurang atau senjangan

anggaran hingga 50 persen dengan nominalnya mencapai Rp15 miliar. Anggaran yang rencananya akan digunakan untuk membantu 2.000 unit RTLH. Tiap unit RTLH yang seharusnya Rp 15 juta perunit menjadi Rp7,5 juta per unit (<http://www.rmoljateng.com/>).

Jadi, penelitian ini untuk mengetahui apakah memang benar adanya senjangan anggaran di organisasi perangkat daerah di Kabupaten Jepara. Apakah pengaruh partisipasi penganggaran, informasi asimetri, komitmen organisasi, ketidakpastian lingkungan dan *budget emphasis* berpengaruh pada senjangan anggaran.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Luhur dan Supadmi, (2019) yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Penganggaran, Informasi Asimetri, Komitmen Organisasi, dan Ketidakpastian Lingkungan pada Senjangan Anggaran” dan Meirina dan Afdalludin, (2018) yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Anggaran, Informasi Asimetri dan *Budget Emphasis* terhadap Senjangan Anggaran”. Variabel yang ditambahkan dalam penelitian ini adalah variabel *budget emphasis* sebagai variabel independen karena organisasi perangkat daerah biasanya menggunakan anggaran sebagai pengukur kinerja karena kebanyakan pegawai melonggarkan anggaran atau mengurangi anggaran agar anggaran mudah dicapai, dari situlah kemungkinan terjadi senjangan anggaran. Obyek yang dilakukan oleh Luhur dan Supadmi, (2019) yaitu di Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintahan Kota Denpasar sedangkan penelitian ini berlokasi di Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Jepara.

Berdasarkan latar belakang diatas dan penelitian terdahulu, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Pengaruh Partisipasi penganggaran, Informasi Asimetri, Komitmen Organisasi, Ketidakpastian Lingkungan dan *Budget Emphasis* pada Senjangan Anggaran di Kabupaten Jepara”**.

1.2 Ruang Lingkup

Ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Variabel independen yang mempengaruhi yaitu partisipasi penganggaran, informasi asimetri, komitmen organisasi, ketidakpastian lingkungan dan *budget emphasis*. Sedangkan variabel dependen yang dipengaruhi yaitu senjangan anggaran.
2. Objek yang dibahas dalam penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Jepara.
3. Responden penelitian ini adalah seluruh pegawai pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Jepara.

1.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh pada senjangan anggaran?
2. Apakah informasi asimetri berpengaruh pada senjangan anggaran?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh pada senjangan anggaran?
4. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh pada senjangan anggaran?

5. Apakah *budget emphasis* berpengaruh pada senjangan anggaran?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah partisipasi penganggaran berpengaruh pada senjangan anggaran.
2. Untuk mengetahui apakah informasi asimetri berpengaruh pada senjangan anggaran.
3. Untuk mengetahui apakah komitmen organisasi berpengaruh pada senjangan anggaran.
4. Untuk mengetahui apakah ketidakpastian berpengaruh pada senjangan anggaran.
5. Untuk mengetahui apakah *budget emphasis* berpengaruh pada senjangan anggaran.

1.5 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Masyarakat

Manfaat penelitian ini bagi masyarakat adalah agar terciptanya kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan anggaran yang baik.

2. Bagi Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Jepara

Dari hasil penelitian ini diharapkan agar dapat digunakan sebagai informasi yang dapat mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran pada Organisasi Perangkat Daerah.

3. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana mengenai senjangan anggaran pada organisasi perangkat daerah selanjutnya dapat dijadikan informasi tambahan untuk penelitian mendatang.

