

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Diberlakukan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memberikan dampak perubahan pada tata kelola pemerintahan di daerah. UU No. 33 Tahun 2004 mencakup pembagian keuangan antara keduanya secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Hal ini juga menyebabkan perubahan proses penyusunan anggaran daerah. “Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. sedangkan, anggaran sektor publik merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik”, (Mardiasmo, 2018:75).

“Penyusunan anggaran sektor publik ini berperan penting dalam mengestimasi pendapatan atau realisasi jumlah belanja pemerintah daerah serta anggaran ini juga berperan dalam alokasi dana dan operasional sumber daya yang ada pada daerah itu sendiri. Hal ini diperlukan agar optimalisasi dalam pelayanan publik menjadi prioritas utama karena masih ditemui banyak keluhan masyarakat mengenai pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta berbagai bentuk pengalokasian anggaran yang kurang mencerminkan aspek ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran” (Mardiasmo, 2018:76). Penyusunan anggaran dalam pemerintahan harus benar-benar menfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat bukan hanya mewujudkan kepentingan pribadi atau golongan semata. Untuk itulah diperlukan informasi yang benar-benar akurat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah, jangan sampai usulan-usulan yang telah disampaikan oleh masyarakat tidak terakomodasi dalam anggaran (Afiani, 2010).

Anggaran sektor publik digunakan untuk menjalankan aktivitas-aktivitas yang dibiayai dengan uang publik, seperti pemerintah daerah. Pemerintah daerah terdiri dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yaitu; Dinas, Badan, Kantor, Kecamatan, dan Inspektorat. Anggaran akan digunakan dalam menjalankan aktivitas-aktivitas setiap OPD. Pada proses penganggaran, anggaran memiliki dampak langsung terhadap perilaku manusia, baik yang positif maupun negatif. Tekanan dari anggaran yang ketat dan kegelisahan atas laporan kinerja yang buruk sehingga anggaran sering kali dipandang sebagai penghalang kemajuan karier seseorang. Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target mendorong bawahan untuk menciptakan senjangan (Yeandrawita, 2015)

Menurut Anthony dan Govindarajan (2006:85) dalam Sawitri dan Savitri (2014) “Budgetary Slack atau Senjangan Anggaran adalah perbedaan antara jumlah anggaran dan estimasi terbaik dari organisasi”. Apabila terjadinya suatu keadaan senjangan anggaran, 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 tersebut dalam menetapkan anggaran berbeda dari pada penggunaannya, artinya anggaran yang dibuat atau ditetapkan lebih besar dari pada realisasinya atau mengusulkan suatu kegiatan yang tidak menjadi prioritas utama, perilaku mengusulkan kegiatan yang memiliki peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang besar (*lucrative opportunities*), mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, mengusulkan jumlah belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya (Halim dan Kusufi, 2014:59).

Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2013-2017 di Kota Palembang dapat dilihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1
Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Palembang
Tahun Anggaran 2013-2017

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah (Rp)	Realisasi Pendapatan Daerah (Rp)	%	Anggaran Belanja Daerah (Rp)	Realisasi Belanja Daerah (Rp)	%
2013	2.653.324.933,	2.510.646.255,	94,6	2.858.692.130,	2.636.707.559,	92,2
2014	3.082.206.627,	2.929.034.491,	95	3.153.733.368,	2.812.465.373,	89,1
2015	2.870.202.481,	2.871.899.610,	100	3.146.444.216,	2.868.750.360,	91,1
2016	3.466.134.113,	3.122.903.127,	90,1	3.369.864.428,	2.915.966.125,	86,5
2017	3.578.989.385,	3.417.593.733,	95,0	3.383.208.534,	3.141.848.658,	92,3

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Kota Palembang 2013-2017

Berdasarkan tabel 1.1 di atas, mencerminkan adanya senjangan anggaran di Kota Palembang. Dapat dilihat, realisasi pendapatan yang tidak mencapai jumlah anggaran yang berarti adanya senjangan anggaran negatif. Sedangkan, realisasi belanja rata-rata lebih rendah dari jumlah anggaran belanja, yang berarti adanya senjangan anggaran positif. Dapat dilihat juga terdapat senjangan anggaran yang meningkat tiap tahunnya selama lima tahun. Terjadinya senjangan anggaran disebabkan oleh banyak faktor. Salah satu penyebab senjangan anggaran adalah partisipasi anggaran.

Partisipasi anggaran adalah proses yang menggambarkan individu-individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran dan perlunya penghargaan atas pencapaian target anggaran tersebut (Brownell,1982) dalam (Puspitha, 2017). Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran juga memberikan informasi kepada para pimpinan satuan kerja pusat pertanggungjawaban untuk menetapkan isi anggaran yang akan

disusun. Wewenang yang dimiliki ini memberikan peluang bagi partisipan untuk menyalahgunakan kewenangannya dalam mempermudah pencapaian anggaran sehingga dapat merugikan organisasi tersebut. Penyalahgunaan ini dapat dilakukan dengan membuat senjangan anggaran (Erni, 2014). Asimetris informasi juga dapat menyebabkan senjangan anggaran. Informasi asimetris sebagai keadaan apabila informasi yang dimiliki bawahan melebihi informasi yang dimiliki atasannya (Dunk, 1993) dalam (Puspitha, 2017). Senjangan anggaran terjadi ketika manajer bawahan memberikan informasi yang bias, misalnya dengan membuat anggaran yang relative lebih mudah dicapai. Oleh karena itu, bawahan cenderung untuk melakukan budgetary slack karena adanya keinginan untuk menghindari risiko dengan memberikan informasi yang bias, sehingga dapat dikatakan bahwa asimetris informasi merupakan pemicu budgetary slack (Armaeni, 2012). Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Erina dan Suartana (2016), (Maharani dan Ardiana, 2015), Savitri dan Sawitri (2014), Yeandrawita (2015), menunjukkan bahwa partisipasi penganggaran dan asimetris informasi memiliki pengaruh signifikan pada senjangan anggaran.

Faktor lain dari timbulnya senjangan anggaran adalah adanya penekanan anggaran. Penekanan anggaran merupakan sebuah desakan dari atasan kepada bawahan untuk melaksanakan anggaran dengan baik dan mencapai target anggaran (Jaya, 2013). Hal tersebut bisa terjadi apabila penilaian kinerja bawahan sangat ditentukan oleh anggaran yang telah disusun, maka bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan membuat anggaran mudah untuk dicapai dalam hal ini dengan melakukan senjangan anggaran. Sering kali perusahaan menggunakan anggaran sebagai satu-satunya pengukuran kinerja, sehingga berdampak langsung terhadap perilaku manusia, orang-orang merasakan tekanan dari anggaran yang ketat dan kegelisahan atas laporan kinerja yang buruk sehingga anggaran sering kali dipandang sebagai penghalang kemajuan karier mereka (Yeandrawita, 2015). Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Erina dan Suartana, 2016), dan (Maharani dan Ardiana, 2015), (Savitri dan Sawitri, 2014), (Yeandrawita, 2015) menunjukkan bahwa penekanan anggaran memiliki pengaruh yang signifikan pada senjangan anggaran. Namun, penelitian yang

dilakukan oleh (Damayanti, 2013) menunjukkan bahwa penekanan anggaran tidak memiliki pengaruh yang signifikan pada senjangan anggaran. Kejelasan sasaran anggaran juga mempengaruhi pejabat pemerintah dalam menyusun anggaran. 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). Hasil penelitian yang dilakukan oleh (Erina dan Suartana, 2016), (Puspitha dan Suardana, 2017) menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh yang signifikan pada senjangan anggaran. Berdasarkan uraian di atas dan beberapa penelitian terdahulu, maka hal ini memotivasi penulis untuk meneliti kembali dengan mengambil judul **“Faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran pada OPD Kota Palembang”**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dijelaskan dapat ditarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh secara parsial terhadap senjangan anggaran pada OPD di Kota Palembang?
2. Apakah asimetris informasi berpengaruh secara parsial terhadap senjangan anggaran pada OPD di Kota Palembang?
3. Apakah penekanan anggaran berpengaruh secara parsial terhadap senjangan anggaran pada OPD di Kota Palembang?
4. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara parsial terhadap senjangan anggaran pada OPD di Kota Palembang?
5. Apakah partisipasi anggaran, asimetris informasi, penekanan anggaran, kejelasan sasaran anggaran berpengaruh secara simultan terhadap senjangan anggaran pada OPD di Kota Palembang?

1.3 Batasan Masalah

Agar pembahasan dalam penelitian ini tidak menyimpang dari permasalahan yang ada, peneliti hanya membatasi pembahasannya yaitu variabel yang diangkat partisipasi penganggaran, asimetris informasi, penekanan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan senjangan anggaran. Fokus penelitian ini dilakukan pada Organisasi Perangkat Daerah OPD Kota Palembang. Pada Penelitian ini hanya meneliti di 5 badan, 24 dinas, 1 inspektorat dikarenakan keterbatasan waktu. Responden penelitian ini adalah Kepala OPD, Kepala Sub Bagian Keuangan, dan Kepala Sub Bagian Penyusunan Program, Evaluasi, Pelaporan Di OPD Kota Palembang.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang mempunyai tujuan tertentu. Dalam hal ini yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penganggaran terhadap Senjangan Anggaran pada OPD di Kota Palembang.
2. Untuk mengetahui pengaruh asimetris informasi terhadap Senjangan Anggaran pada OPD di Kota Palembang.
3. Untuk mengetahui pengaruh penekanan anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada OPD di Kota Palembang.
4. Untuk mengetahui kejelasan sasaran anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada OPD di Kota Palembang.
5. Untuk mengetahui partisipasi penganggaran, asimetris informasi, penekanan anggaran, dan kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran

1.4.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikarenakan memiliki manfaat yaitu :

1. Bagi Penulis

Untuk mengembangkan pengetahuan dan wawasan dalam peningkatan kemampuan berpikir dan membuat suatu karya tulis ilmiah.

2. Bagi Akademis

Sebagai kerangka ilmiah untuk melakukan suatu penelitian selanjutnya dan sebagai acuan terhadap teori-teori yang sudah ada.

3. Bagi Pemerintah

Dapat memberikan informasi kepada setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kota Palembang mengenai kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan sehubungan dengan kesenjangan anggaran.