

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan estimasi, perkiraan, atau rencana yang disusun secara sistematis mengenai pengeluaran keuangan sebuah organisasi/instansi pemerintahan dalam jangka waktu periode tertentu (satu sampai tiga tahun ke depan) untuk seluruh kebutuhan operasional organisasi dengan tujuan meminimalisir pembengkakan biaya operasional di masa yang akan datang. Tidak hanya sebagai alat pengendalian dalam sektor publik, anggaran juga berfungsi sebagai alat penentu kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan alat komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi, dan alat perencanaan dalam organisasi sektor publik (Arie, 2014).

Mardiasmo (2004) menyatakan bahwa laporan realisasi anggaran dalam organisasi sektor publik berbeda dengan laporan realisasi anggaran pada perusahaan swasta, karena pada organisasi sektor public laporan realisasi anggarann harus diinformasikan pada masyarakat. Hal ini dilakukan agar masyarakat dapat mengkritik, mendiskusikan, dan memberi masukan untuk kinerja organisasi sektor publik kedepannya.

Anggaran sebagai alat penilaian kinerja, hal ini dapat dilihat dari tercapai atau tidaknya tujuan organisasi/instansi yang dapat dilihat melalui realisasi anggaran. Hubungannya adalah semakin besar perbedaan antara anggaran dengan realisasinya maka dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut belum mencapai

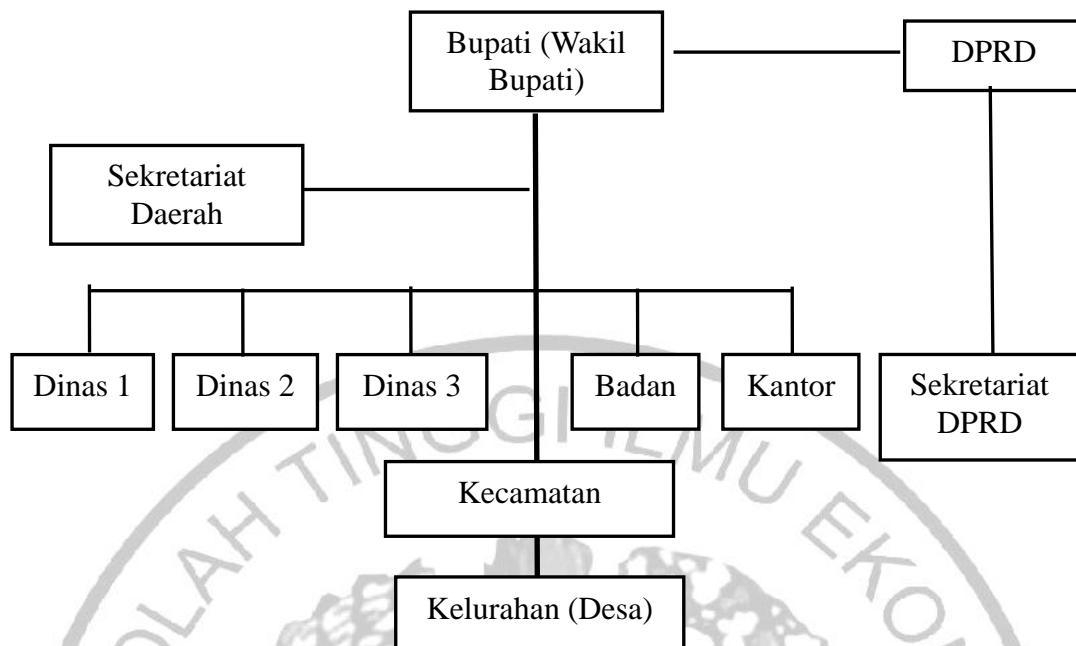
tujuannya. Hal ini merupakan tanggungjawab semua pihak yang terlibat dalam proses penganggaran. Sama halnya dalam APBD, pembangunan Negara dapat dikatakan baik jika anggaran yang sudah dialokasikan dijalankan dengan baik dan benar tanpa ada penyalahgunaan jabatan. Permasalahan yang muncul terkait anggaran adalah adanya penggunaan anggaran secara berlebihan atau kekurangan anggaran yang dialokasikan untuk aktivitas-aktivitas yang kurang penting inilah yang disebut senjangan anggaran atau *Budgetary slack*.

Senjangan anggaran (*Budgetary slack*) adalah perbedaan jumlah anggaran yang diajukan dengan estimasi anggaran yang telah diprediksikan. *Budgetary slack* merupakan salah satu bentuk perilaku yang menyimpang dalam penyusunan anggaran. *Budgetary slack* biasanya dilakukan dengan menaikkan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya agar anggaran mudah untuk dicapai.

Pemberlakuan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan dampak perubahan pada sistem pemerintahan yang mulanya menganut pola pertanggungjawaban terpusat beralih menjadi pola desentralisasi, dimana daerah diberikan kewenangan luas untuk mengelola dan bertanggung jawab secara nyata atas potensi daerah yang dimiliki atau yang biasa dikenal sebagai otonomi daerah. Tetapi kewenangan luas tersebut tidak berlaku untuk urusan pemerintah yang ditentukan oleh undang-undang sebagai kewenangan bagi pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal nasional serta agama.

Reformasi sektor publik berarti juga adanya reformasi keuangan daerah. Reformasi keuangan daerah dalam pelaksanaannya akan berdampak juga terhadap reformasi anggaran (*budgeting reform*) yang meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran. Anggaran dalam pemerintahan merupakan dokumen politik antara pemerintah dan DPRD sebagai bentuk komitmen dan kesepakatan untuk masa yang akan datang.

Penyusunan anggaran diperlukan dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). SKPD sendiri meliputi Sekeretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Kantor Dinas, Kantor Badan dan sebagainya. Kepala Dinas dalam hal ini menjadi atasan memiliki peran penting dalam penyusunan anggaran SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah). APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan kumpulan anggaran dari seluruh SKPD. Setiap SKPD memiliki kecenderungan melakukan *underestimate revenue* atau *overestimate expenditure* dalam menyusun anggaran karena kinerja Kepala Dinas diukur dengan tercapainya tidaknya APBD. Gambaran Umum Struktur Pemerintahan Kabupaten



Gambar 1.1 Struktur Organisasi Pemerintahan Kabupaten

Fenomena atau isu mengenai kekurangan anggaran dapat terlihat pada permasalahan APBD tahun 2018 yang hampir mencapai angka 2.200 triliun sesuai dengan pernyataan Presiden Indonesia, Jokowi pada sidang paripurna bulan Maret tahun lalu. Masalah ini terjadi karena tidak meratanya penyebaran anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah sehingga mengalami pembengkakan APBD (Kusuma, 2017).

Dalam sidang paripurna tersebut Jokowi mengumumkan beberapa hal mengenai penghematan besar-besaran belanja di seluruh Kementrian dan Lembaga, dan juga program-program yang akan dicapai untuk jangka panjang yang dimulai dari tahun 2017 ini, program-program tersebut meliputi: program pertama mampu meningkatkan ekspor dan juga investasi di Indonesia, kemudian juga mengenai volume belanja masing-masing kementrian/lembaga, program ketiga mengenai belanja pendidikan dan kesehatan, adanya dana abadi yang

alokasinya sebesar 20% dari total anggaran setiap tahunnya (Kusuma, 2017).

Penggunaan APBD di setiap daerah memang masih banyak kesalahan atau ketidaktepatan penyusunan sehingga anggaran dapat dibuat lebih rendah agar realisasinya mudah dicapai. Rancangan anggaran dibuat terlalu tinggi sehingga sulit untuk dicapai. Kabupaten Pacitan misalnya, realisasi pendapatan daerah Kabupaten Pacitan tahun 2017 meningkat 16,7% dibandingkan capaian 2016 lalu. Namun pendapatan tersebut belum bisa memenuhi target yang ditentukan, dengan target perubahan APBD ditetapkan sebesar Rp. 1.683.593.675.192,74 terealisasi sebesar Rp. 1.655.537.179.728,19 atau 98,33%. Kurangnya realisasi pendapatan dari target yang telah ditetapkan disebabkan karena adanya pemotongan lebih penyaluran Dana Bagi Hasil Bukan Pajak/Sumber Daya Alam dan penyaluran Dana Alokasi Khusus sampai dengan triwulan 3 (Woto, 2018).

Fenomena ini menjadi fenomena yang menarik untuk diteliti mengingat bahwa sering terjadinya pembengkakan APBD di Indonesia. Dimana hal tersebut dapat terjadi pula karena kesenjangan anggaran (*Budgetary slack*). Pemerintah seringkali menganggarkan kebutuhan Daerah tidak sesuai dengan yang terjadi dalam faktanya, yang mengakibatkan anggaran kurang tepat sasaran dan kurang memaksimalkan tujuannya. Banyaknya terjadi korupsi juga menjadi salah satu penyebab terjadinya pembengkakan APBD, hal ini mengakibatkan dana yang besar dapat bermanfaat untuk rakyat menjadi sia-sia dan merugikan Negara.

Penyusunan anggaran dalam pemerintahan harus benar-benar memfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat, bukan hanya untuk 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.

Proses penyusunan anggaran di Kabupaten Pacitan melibatkan banyak partisipasi baik dari unsur pemerintah, legislatif maupun masyarakat. Penyusunan anggaran terdiri dari beberapa tahapan mulai dari penetapan skala prioritas program dan kegiatan, Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang), tahap penyusunan anggaran dari masing-masing dinas/instansi, penelitian oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD), pembahasan oleh legislatif, dan diakhiri penetapannya oleh legislatif bersama pemerintah daerah.

Berbagai proses yang dilalui dalam penyusunan anggaran di Kabupaten Pacitan tersebut melibatkan partisipasi dalam penyusunannya, kemungkinan munculnya asimetri informasi pada tahap penelitian dan pembahasan, dan memerlukan komitmen organisasi pada tahap penetapan skala prioritas program. Kepala dinas dan staf di setiap SKPD dapat terlibat dalam partisipasi anggaran dan mempunyai pengaruh untuk menentukan besarnya anggaran.

Penelitian Aliati Mukaromah (2015) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran merupakan bagian penting yang menyebabkan senjangan anggaran (*Budgetary slack*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi anggaran memiliki pengaruh yang signifikan terhadap senjangan anggaran (*Budgetary slack*). Penelitian ini juga sejalan dengan Solabumi Omobola (2013), Arie Trisianto (2014), dan I Gusti Ayu (2017) yang menunjukkan hasil bahwa partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran

(*Budgetary slack*). Namun berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh I Gusti Agung (2014) dan I Made Bagus (2014) yang menunjukkan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran (*Budgetary slack*).

Asimetri Informasi adalah perbedaan informasi yang dimiliki oleh prinsipal dengan agen. Penelitian I Gusti Agung Ayu (2014) menunjukkan bahwa asimetri informasi memiliki pengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran (*Budgetary slack*). Penelitian ini sejalan dengan penelitian I Gusti Ayu Diah (2017), Gusti Ayu Made (2016), Arie Trisianto (2014), I Made Bagus (2014), Alfebriano (2013), dan Juliano (2013) yang menunjukkan hasil bahwa asimetri informasi berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran (*Budgetary slack*). Berbeda dengan penelitian Aliati Mukaromah (2015) yang menunjukkan bahwa asimetri informasi tidak berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran (*Budgetary slack*).

Komitmen organisasi dapat diartikan sebagai suatu keadaan dimana eksekutif bertahan pada suatu organisasi dan berkomitmen dalam pekerjaannya. Komitmen organisasi dapat dikatakan juga tingkat sampai mana para pegawai SKPD yakin dan menerima tujuan organisasinya, untuk tetap bekerja pada organisasi tersebut, dan bagaimana kinerjanya dalam membangun atau memajukan organisasi tersebut.

Penelitian Alfebriano (2013) menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh secara signifikan terhadap senjangan anggaran (*Budgetary slack*). Namun penelitian ini tidak sejalan dengan penelitian Aliati Mukaromah (2015) yang menyatakan bahwa komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap

senjangan anggaran (*Budgetary slack*).

Berdasarkan fenomena dan *research gap* yang telah dijelaskan, maka dapat disimpulkan bahwa masih terdapat ketidak konsistenan hasil dari beberapa penelitian terdahulu. Oleh sebab itu penulis tertarik untuk mengkaji ulang penelitian tersebut. Dengan demikian penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, Asimetri Informasi Dan Komitmen Organisasi Terhadap *Budgetary slack* (Studi Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pacitan).”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary slack*?
2. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap *Budgetary slack*?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap *Budgetary slack*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap *Budgetary slack*.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh asimetri informasi terhadap *Budgetary slack*.
3. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh komitmen organisasi terhadap *Budgetary slack*.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak, maka manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Bagi pegawai SKPD Kabupaten Pacitan.

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi para pegawai Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pacitan mengenai faktor apa saja yang dapat mempengaruhi dalam penyusunan anggaran.

b. Bagi Pemerintah Kabupaten Pacitan

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan dalam pengambilan keputusan oleh Pemerintah Kabupaten Pacitan untuk mampu mengurangi adanya kemungkinan terjadinya senjangan anggaran terhadap seluruh lapisan pegawai SKPD Pemerintah Kabupaten Pacitan.

c. Bagi Pembuat Aturan atau Regulator

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumber informasi dan bahan pertimbangan dalam pembuatan aturan dan ketetapan yang berkenaan dengan praktik intensitas untuk melakukan *budgetary slack*, sehingga dapat meminimalisir terjadinya kasus kecurangan dalam pembuatan anggaran.

1.5 Sistematika Penulisan Skripsi

Penelitian ini ditulis berdasarkan sistematika yang jelas dan runtut dengan tujuan agar pembaca mudah dalam memahami penelitian ini. Sistematika dalam penelitian ini terdiri atas lima bab yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, dan metode penelitian dengan uraian sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi uraian tentang penelitian terdahulu, landasan teori, kerangka pemikiran, dan hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini mencakup dan menjelaskan mengenai rancangan penelitian, batasan penelitian, identifikasi variabel, definisi operasional dan pengukuran variabel, penentuan populasi, sampel, dan teknik pengambilan sampel, data dan metode pengumpulan data, serta teknik analisis data yang digunakan untuk penelitian.

BAB IV GAMBARAN SUBYEK PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini menjelaskan tentang gambaran subyek penelitian, analisis data, pengujian hipotesis dan pembahasan terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB V PENUTUP

Bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dari penelitian dan juga keterbatasan pada penelitian ini serta saran untuk peneliti selanjutnya.

