

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Reformasi pada tahun 1998 sebagai akibat dari terjadinya krisis ekonomi di Indonesia telah membawa perubahan pada kehidupan masyarakat. Reformasi ini menuntut adanya pemerintah yang bersih (*clean government*) dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Oknum-oknum di organisasi pemerintah yang seharusnya menjadi panutan dalam pelaksanaan amanah yang diberikan rakyat melalui jabatan yang dimiliki justru banyak yang terjerat masalah hukum (Khasanah & Kristanti, 2020). Pemerintah berupaya membangun kembali kepercayaan publik dengan menjaga serta meningkatkan kualitas kerjanya dalam melayani masyarakat sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah atas kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat. Hal tersebut dapat direalisasikan dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi daerah.

Berlakunya otonomi dan desentralisasi daerah di Indonesia mengakibatkan akuntabilitas atau pertanggungjawaban vertikal pada pemerintah pusat berubah menjadi pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat (Permana et al., 2017). Selain itu, daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam penyusunan anggaran di daerahnya. Hal ini menuntut agar pemerintah daerah lebih mampu menggali sumber- sumber anggaran khususnya dalam memenuhi kebutuhan pembangunan dan pembiayaan pemerintahan di daerahnya.

Mulyani (2019) selaku Menteri Keuangan Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa anggaran merupakan peran penting dalam

mengelola perekonomian dalam suatu kelompok maupun organisasi. Anggaran merupakan salah satu cara yang paling efektif untuk memperkirakan segala kemungkinan di masa yang akan datang dan menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi. Anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Adanya anggaran dapat dijadikan sebagai fokus perencanaan jangka panjang sekaligus menjadi alat pengendalian suatu organisasi (Aji, 2020).

Pada organisasi sektor publik, anggaran terkait dengan jumlah alokasi dana yang akan digunakan untuk menjalankan setiap program yang menggunakan dana milik masyarakat (Cika Putri & Dwika Putri, 2016). Adanya perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebabkan perubahan signifikan pada prosedur penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang disebabkan oleh berlakunya otonomi daerah (Aji, 2020). Anggaran Pemerintah Kota Surabaya memiliki perencanaan yang disesuaikan dengan harapan serta kebutuhan masyarakat melalui kebijakan belanja yang tidak terlepas dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Anggaran tersebut disesuaikan dengan arah pembangunan daerah Pemerintah Kota Surabaya yang dapat tercermin melalui laporan realisasi anggaran.

Anggaran instansi pemerintah disusun oleh eksekutif dan disahkan oleh legislatif. Umumnya, penyusunan anggaran instansi pemerintah juga mencerminkan kebutuhan masyarakat. Namun, pada kenyataannya

penyusunan anggaran instansi pemerintah seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif saja. Berikut adalah data dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) Kota Surabaya tahun anggaran 2015-2019.

Tabel 1.1 Komposisi Pendapatan pada Laporan Realisasi Anggaran Kota Surabaya tahun anggaran 2015-2019 (dalam rupiah)

Tahun	Uraian Pendapatan	Anggaran Pendapatan	Realisasi Pendapatan
2015	Pendapatan Asli Daerah	3.782.647.234.297,00	4.035.649.478.397,97
	Pendapatan Transfer	2.834.807.600.077,00	2.558.578.800.539,00
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	24.802.882.000,00	24.802.882.000,00
2016	Pendapatan Asli Daerah	3.944.467.129.125,00	4.090.206.769.387,53
	Pendapatan Transfer	2.770.834.414.365,00	2.730.547.506.504,00
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	5.000.000.000,00	5.000.000.000,00
2017	Pendapatan Asli Daerah	4.709.645.546.043,00	5.161.844.571.171,67
	Pendapatan Transfer	3.145.227.658.315,00	2.821.706.827.498,00
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	50.021.765.000,00	50.021.765.000,00
2018	Pendapatan Asli Daerah	4.758.967.236.960,00	4.973.031.004.727,10
	Pendapatan Transfer	3.091.812.357.308,00	2.971.893.970.892,00
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	228.368.600.000,00	230.294.145.050,00
2019	Pendapatan Asli Daerah	5.234.687.226.266,00	5.381.920.253.809,67
	Pendapatan Transfer	3.219.666.956.468,00	3.104.324.585.538,00
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	278.870.441.000,00	278.908.181.435,00

Sumber : Data olahan , 2021

Berdasarkan tabel 1.1, dari data laporan realisasi anggaran terkait perkembangan pengalokasian anggaran Kota Surabaya tahun anggaran 2015-2019 pada komposisi pendapatan bahwa hanya pada item pendapatan transfer yang angka realisasinya tidak melebihi dari angka yang telah di anggarkan. Namun, pada item pendapatan asli daerah mulai dari tahun anggaran 2015-2019 dan item lain-lain pendapatan yang sah

pada tahun 2018-2019 terdapat angka realisasi yang lebih tinggi dari angka yang telah dianggarkan. Walaupun angka realisasi pendapatan tersebut jaraknya tidak terpaut jauh dari angka yang dianggarkan, kondisi ini tetap memproyeksikan kearah senjangan anggaran (*budgetary slack*) dimana realisasi pendapatan lebih tinggi dari anggaran pendapatan daerah (Made & Ayuni, 2018). Dari data tersebut dapat diketahui estimasi anggaran tidak memperhatikan realisasi anggaran tahun sebelumnya.

Tabel 1.2 Komposisi Belanja pada Laporan Realisasi Anggaran Kota Surabaya tahun anggaran 2015-2019 (dalam rupiah)

Tahun	Uraian Belanja	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja
2015	Belanja Operasi	5.428.462.664.366,00	4.705.234.504.032,00
	Belanja Modal	2.486.345.703.617,00	1.785.125.255.500,00
	Belanja Tidak Terduga	10.000.000.000,00	-
	Transfer	3.529.027.410,00	-
2016	Belanja Operasi	5.960.102.058.775,00	5.362.267.504.603,48
	Belanja Modal	2.144.518.665.570,00	1.789.394.044.827,00
	Belanja Tidak Terduga	10.000.000.000,00	-
	Transfer	610.626.050,00	-
2017	Belanja Operasi	6.101.584.614.463,00	5.394.517.494.010,68
	Belanja Modal	2.844.371.811.527,00	2.517.891.658.246,41
	Belanja Tidak Terduga	10.000.000.000,00	-
	Transfer	7.974.260.070,00	-
2018	Belanja Operasi	6.529.097.519.297,00	5.731.527.814.355,18
	Belanja Modal	2.720.098.071.386,00	2.430.061.039.309,45
	Belanja Tidak Terduga	10.000.000.000,00	6.085.899.644,00
	Transfer	9.254.742.990,00	9.254.742.990,00
2019	Belanja Operasi	6.965.363.908.606,00	6.404.557.852.973,57
	Belanja Modal	2.952.664.659.049,00	2.754.304.824.082,00
	Belanja Tidak Terduga	13.262.581.500,00	1.574.969.146,00
	Transfer	2.218.293.630,00	2.218.293.630,00

Sumber : Data olahan , 2021

Sedangkan pada tabel 1.2, dapat disimpulkan bahwa angka realisasi belanja belum terserap secara maksimal. Kondisi ini juga

memproyeksikan kearah senjangan anggaran dimana realisasi belanja selalu lebih rendah dari anggaran belanja daerah. Walaupun di setiap tahun Kota Surabaya memiliki kebutuhan belanja yang berbeda, disisi lain dalam melakukan penganggaran juga perlu memperhatikan realisasi belanja tahun sebelumnya agar tidak terdapat senjangan anggaran.

Menurut Suartana (dalam Irfan et al., 2016) senjangan anggaran merupakan perbedaan antara anggaran yang direalisasikan dengan estimasi terbaik yang diprediksi. Estimasi yang dimaksud yaitu anggaran yang sesungguhnya terjadi dan sesuai dengan kemampuan dari organisasi tersebut. Pada saat terjadinya senjangan anggaran, bawahan cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi yang diajukan, sehingga target akan lebih mudah tercapai. Dengan kata lain, senjangan anggaran identik dengan pencapaian target anggaran.

Senjangan anggaran menjadi fenomena substansial dan terus menerus terjadi. Menurut Hansen dan Mowen (2004:377), senjangan anggaran muncul ketika seorang manajer dengan sengaja memperkirakan pendapatan rendah atau menaikkan biaya sehingga akan meningkatkan kemungkinan manejer untuk mencapai anggaran dan tentunya akan menurunkan resiko yang akan dihadapi manajer. Dalam sektor publik perilaku tersebut sangat menguntungkan pihak eksekutif, karena akan ada kemungkinan terpenuhinya target anggaran yang dibuat, namun selain itu akan menurunkan resiko yang dihadapi oleh instansi tersebut, sehingga prestasi kinerja dari instansi tersebut bergantung pada pencapaian target

anggaran. Hal tersebut mengarah pada perilaku oportunistik yang terjadi di perangkat daerah.

Perilaku oportunistik dalam perangkat daerah meliputi mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, mengusulkan kegiatan yang memiliki *lucrative opportunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi) yang besar, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya (Irawati & Mutiara, 2018). Perilaku tersebut salah satunya yaitu ketika terdapat besarnya anggaran pada pos belanja daerah yang memicu senjangan anggaran oleh pihak eksekutif sebagai agen. Selain itu, adanya penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong untuk melakukan senjangan anggaran yang dimana itu juga secara otomatis mendorong agen melakukan senjangan anggaran.

Bertolak dengan kondisi senjangan anggaran, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah tersebut, yaitu dengan partisipasi penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran merupakan metode paling baik dalam penyusunan anggaran (Yanti & Sari, 2016). Sistem penganggaran dengan metode *bottom-up* dapat meningkatkan kinerja manajer atau bawahan melalui partisipasi penyusunan anggaran (Antari & Sukartha, 2017). Menurut Anthony dan Govindarajan (2007:87), metode partisipasi penyusunan anggaran merupakan metode yang digunakan ketika proses pengambilan keputusan bersama oleh pimpinan dan semua pihak sepakat tentang pengaturan target anggaran dengan membiarkan anggota organisasi untuk berpartisipasi dalam menentukan keputusan dan

memberikan kesempatan untuk penetapan tujuan dan menegosiasikan anggaran mereka. Singkatnya, partisipasi penyusunan anggaran merupakan proses kerjasama dalam pengambilan keputusan antara dua kelompok atau lebih yang berpengaruh pada keputusan untuk tujuan di masa depan. Partisipasi tersebut diperlukan dalam penyusunan anggaran karena bawahan lebih mengetahui kondisi dari organisasinya (Khasanah & Kristanti, 2020). Apabila seluruh anggota dapat berpartisipasi serta menentukan langkah untuk menentukan tujuan anggaran, maka tujuan tersebut dapat dengan mudah terealisasi.

Dengan diterapkannya penyusunan anggaran secara partisipatif, maka akan mendorong peningkatan kinerja atas dasar pemikiran bahwa bawahan akan cenderung memiliki tanggung jawab pribadi untuk mencapai tujuan yang dirancang secara partisipatif dikarenakan mereka terlibat dalam proses penyusunannya. Sistem ini memiliki dampak fungsional, yakni dapat menghasilkan perencanaan yang lebih baik, karena anggaran yang dihasilkan merupakan hasil kombinasi dari pengetahuan banyak pihak serta adanya keterlibatan dalam proses penyusunan anggaran yang akan menumbuhkan kesadaran akan tugas dan tanggungjawab yang dibebankan, sehingga dapat meningkatkan motivasi dalam bekerja. Selain itu, kinerja dari instansi tersebut juga akan dinilai berdasarkan pencapaian anggaran sehingga partisipasi tiap individu dalam penganggaran di kabupaten atau kota sangat penting.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Irfan, dkk (2016) dan Fitra (2017) menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap selisihan anggaran, yang artinya semakin tinggi

partisipasi dalam penyusunan anggaran maka akan semakin tinggi juga kemungkinan terjadinya senjangan anggaran. Sedangkan, pada penelitian yang dilakukan oleh Rentor & Carolina (2019) dan Bharata, dkk (2020) menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran.

Senjangan anggaran pada sektor publik seharusnya dijadikan perhatian lebih karena sistem penganggaran memiliki beberapa karakteristik, salah satu karakteristik anggaran yaitu kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran disusun agar anggaran lebih produktif dan spesifik. Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauhmana tujuan anggaran ditetapkan dengan jelas dan dapat dimengerti oleh pihak yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut (Tresnayani & Gayatri, 2016). Dengan kejelasan sasaran anggaran, akan mendorong karyawan untuk melakukan yang terbaik bagi tercapainya tujuan yang dikehendaki sehingga berpengaruh pada peningkatan kinerja. Adanya kejelasan sasaran anggaran, penyusun anggaran maupun pelaksana anggaran akan memiliki informasi yang cukup mengenai sasaran anggaran yang akan dicapai daripada tidak adanya kejelasan anggaran. Apabila sasaran anggaran tidak jelas akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang, dan tidak puas dalam bekerja. Informasi dari sasaran anggaran akan mempermudah individu dalam merumuskan pengalokasian anggarannya, sehingga dapat dengan mudah mengukur keberhasilan ataupun kegagalan dari pelaksanaan tugas yang ditetapkan (Yanti & Sari, 2016). Setelah mengetahui sasaran anggaran yang jelas, maka senjangan anggaran dapat diminimalisir.

Seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh Khasanah & Kristanti (2020), menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran memiliki pengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Hal tersebut berarti apabila kejelasan sasaran anggaran meningkat maka tingkat terjadinya senjangan anggaran juga meningkat. Berkebalikan dengan hasil penelitian yang dilakukan Fitra (2017), menyebutkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran. Di mana semakin tinggi kejelasan sasaran anggaran maka tingkat terjadinya senjangan anggaran menjadi rendah.

Variabel lain yang memungkinkan terjadinya senjangan anggaran yaitu komitmen organisasi. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan serta dukungan kuat terhadap nilai dan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi. Komitmen organisasi adalah ketaatan organisasi melalui penerimaan saran, nilai organisasi, kesediaan atau kemauan untuk berusaha menjadi bagian dari organisasi serta keinginan untuk bertahan dalam suatu organisasi (Dianthi & Wirakusuma, 2017). Komitmen organisasi merupakan salah satu faktor penting dalam mencapai tujuan organisasi.

Komitmen organisasi dapat tumbuh karena individu memiliki ikatan emosional terhadap organisasi yang meliputi dukungan moral dan menerima nilai yang ada serta tekad dari dalam diri untuk mengabdikan pada organisasi tersebut (Agustianto, 2019). Pegawai yang didukung dengan komitmen yang tinggi terhadap organisasi (instansi) pemerintah daerah maka akan lebih mementingkan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi. Hal tersebut akan mendorong pegawai untuk

mencapai target anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi, sehingga akan berimplikasi pada pencapaian ketetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Komitmen organisasi dapat berpengaruh terhadap penyusunan anggaran karena didalam proses penyusunan anggaran mengandung komitmen manajemen untuk menyusun dan mencapai target anggaran yang telah ditentukan (Irfan et al., 2016).

Penelitian yang dilakukan oleh Irfan, dkk (2016) menyebutkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran. Sedangkan terdapat perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wardhana & Gayatri (2018) yang menyebutkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh negatif dan signifikan terhadap senjangan anggaran. Hal tersebut berarti bahwa semakin tinggi komitmen organisasi dalam penyusunan anggaran, maka dapat menurunkan terjadinya senjangan anggaran. Dapat disimpulkan bahwa masih terdapat ketidakpastian hasil penelitian pada variabel komitmen organisasi.

Dalam konsep teori agensi, sejalan dengan definisi senjangan anggaran yaitu bawahan akan membuat target yang lebih mudah dicapai sehingga target anggaran lebih rendah pada sisi pendapatan dan membuat target anggaran pada sisi belanja lebih tinggi. Adapun konsep teori penentuan tujuan yang sejalan dengan pemahaman anggaran sebagai suatu kebutuhan organisasi yang berisi rencana dan jumlah nominal secara spesifik terkait tujuan yang ingin dicapai dari sebuah organisasi tersebut. Oleh karena itu, terkait adanya keterkaitan antara dua teori tersebut maka peneliti memiliki motivasi untuk meneliti terkait senjangan anggaran dan

karena pada anggaran di pemerintah daerah khususnya di Kota Surabaya terdapat senjangan anggaran antara sisi pendapatan dan belanja. Motivasi tersebut juga didukung dengan adanya hasil penelitian yang mengalami kontradiksi dan ketidakpastian.

Penelitian dilakukan di Perangkat Daerah Kota Surabaya khususnya dinas daerah dan badan daerah. Pertimbangan penggunaan perangkat daerah kota Surabaya sebagai subjek penelitian didasarkan atas beberapa penghargaan yang diterima Pemerintah Kota Surabaya. Dari beberapa penghargaan tersebut, salah satunya adalah penghargaan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pemerintah Republik Indonesia terkait kecakapannya dalam mengelola keuangan yang transparan dan akuntabel dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tingkat Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun anggaran 2016 (<https://jatim.bpk.go.id/> diakses tanggal 20 Februari 2021). Namun, pada kenyataannya laporan realisasi anggaran pada komponen pendapatan dan komponen belanja masih mengalami senjangan anggaran. Pemilihan subjek perangkat daerah kota Surabaya juga didasarkan pada Pemilihan populasi ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya dan PP Nomor 72 tahun 2019 tentang Peraturan Pemerintah (PP) tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Dinas daerah dan badan daerah dipilih karena merupakan unsur penunjang dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

Berdasarkan fenomena yang telah dijelaskan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Komitmen Organisasi Terhadap Senjangan Anggaran (Studi pada Perangkat Daerah Kota Surabaya).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis:

1. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap senjangan anggaran.
2. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran.
3. Pengaruh komitmen organisasi terhadap senjangan anggaran.

1.4 Manfaat Penelitian

a) Bagi Praktisi

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu praktisi dalam memberikan pemahaman dan referensi terkait partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, dan komitmen organisasi dalam hubungannya dengan senjangan anggaran.

b) Bagi Akademisi

Dapat memperkaya bahan kepustakaan dan mampu berkontribusi pada perkembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik. Serta dapat memberikan wawasan dan pengetahuan bagi calon aparat pemerintah dalam mempersiapkan diri untuk menghadapi tantangan di masa depan.

c) Bagi Universitas

Mampu memberikan wawasan tambahan bagi seluruh mahasiswa UPN "Veteran" Jawa Timur serta dapat meningkatkan reputasi kampus dari penelitian yang dilakukan.