

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pada negara kesatuan yang menggunakan sistem otonomi serta desentralisasi (*decentralized unitary*), Indonesia merupakan negara yang menjadikan desentralisasi dan otonomi daerah selaku bagian dari sistem pemerintahannya, dimana desentralisasi adalah proses dimana pemerintah pusat melakukan penyerahan sebagian wewenang pada pemerintah daerah melalui pemberian otonomi daerah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 yang lalu digantikan UU No. 23 Tahun 2014 terkait Pemerintah Daerah yang menjelaskan bahwa setiap pemerintah daerah diberikan hak guna mengurus serta mengatur sendiri urusan pemerintahan daerah masing-masing sesuai asas otonomi (Pemerintah Republik Indonesia, 2014). Hal ini bertujuan agar pemerintah daerah dapat membuat perencanaan sesuai dengan kondisi pada masing-masing daerah. Perencanaan tersebut dilakukan agar program pemerintah daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satu wujud dari perencanaan yaitu anggaran.

Anggaran ialah rencana organisasi yang dituliskan pada ukuran finansial, disusun serta dipergunakan dengan periode waktu yang sudah ditetapkan (Sari & Mohklas, 2018). Tujuan penyiapan anggaran yaitu penyalarsa perencanaan strategis, guna koordinasi dari sejumlah bagian, bagi

rencana kinerja, juga guna evaluasi sejauh manakah perencanaan anggaran mampu terwujud. Berdasarkan praktik, pada penyusunan anggaran hal yang kerap menjadi hambatan ialah keberadaan senjangan anggaran, hal ini menyebabkan kehilangan perkiraan terbaik dari anggaran tersebut. yang berdampak pada kinerja sebuah organisasi (Aisyah & Susilowati, 2021).

Senjangan anggaran merupakan suatu kondisi dimana realisasi pendapatan relatif melampaui target yang sudah dianggarkan dan untuk realisasi belanja memiliki kecenderngan lebih rendah dari target yang telah dianggarkan (Mahasabha & Ratnadi, 2019). Senjangan anggaran yakni perbedaan dari realisasi anggaran yang dihasilkan dan perkiraan anggaran yang telah ditentukan. Kondisi seperti itu kemungkinan dilakukan guna meraih target anggaran dengan mudah agar kinerja yang dijalankan pemerintahan terlihat baik. Adanya senjangan anggaran berpotensi menciptakan kegagalan kinerja (Sari & Mohklas, 2018).

Menurut Peraturan Pemerintah RI No.18 Tahun 2016 terkait Perangkat Daerah menerangkan bahwasanya, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) merupakan lembaga pada pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala satuan kerja yang bertanggung jawab pada Bupati, Gubernur, atau Walikota untuk kelancaran pelaksanaan pemerintah yang tersusun atas sekretaris daerah, dinas daerah, beserta lembaga teknis daerah, kecamatan, desa, juga satuan polisi pamong praja yang disesuaikan dengan keperluan yang ada di suatu daerah. SKPD mempunyai beberapa tugas seperti melaksanakan fungsi pelaksanaan

perencanaan, kepegawaian, keuangan, penelitian, pengembangan, pelatihan, pendidikan, serta fungsi lainnya yang bersesuaian dengan ketentuan undang – undang yang telah ditetapkan. SKPD terdapat di daerah provinsi serta kabupaten/kota, yang memiliki tugas masing-masing di setiap wilayahnya (Pemerintah Republik Indonesia, 2016).

Berdasarkan laporan realisasi anggaran SKPD Kabupaten Jombang dalam 5 tahun terakhir (2018-2022) peneliti menemukan adanya senjangan anggaran, baik pada sisi pendapatan maupun belanja. Senjangan anggaran tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 dibawah ini.

**Tabel 1.1 Data Pendapatan pada Laporan Realisasi Anggaran SKPD Kabupaten Jombang Tahun Anggaran 2018-2022 (dalam rupiah).**

<b>Tahun</b>	<b>Uraian Pendapatan</b>	<b>Anggaran Pendapatan</b>	<b>Realisasi Pendapatan</b>	<b>%</b>
2018	Pendapatan Asli Daerah	427.379.057.690,85	438.197.175.438,60	102,53
	Pendapatan Transfer	1.725.971.854.754,00	1.738.631.110.352,00	100,73
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	336.125.987.500,00	335.958.344.055,00	99,95
2019	Pendapatan Asli Daerah	443.060.153.764,39	476.662.933.476,46	107,58
	Pendapatan Transfer	2.109.455.999.153,00	2.095.271.373.959,00	99,33
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	103.074.403.000,00	100.411.891.974,00	97,42
2020	Pendapatan Asli Daerah	420.900.051.055,05	468.627.918.703,89	111,34
	Pendapatan Transfer	1.686.950.417.880,00	1.684.587.530.206,00	99,86
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	396.910.182.232,00	385.281.023.368,00	97,07
2021	Pendapatan Asli Daerah	470.650.315.687,00	665.844.012.375,24	141,47

	Pendapatan Transfer	2.021.723.441.672,00	2.102.156.222.440,00	103,98
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	113.737.999.794,00	115.525.984.228,00	101,57
2022	Pendapatan Asli Daerah	465.550.573.089,97	522.526.189.811,56	112,24
	Pendapatan Transfer	2.126.681.261.593,14	2.149.692.914.189,10	101,08
	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	14.764.735.742,00	15.730.205.025,00	106,54

Sumber: (<https://jombangkab.go.id/opd/bpkad>)

Berdasarkan Tabel 1.1 mampu disimpulkan bahwasanya realisasi anggaran pendapatan SKPD Kabupaten Jombang di tahun 2018-2022 sangat bervariasi. Realisasi pendapatan asli daerah pada tahun 2018-2022 melebihi target pendapatan yang ditentukan. Realisasi pendapatan transfer tahun 2021-2022 berada di atas target pendapatan. Disamping itu, realisasi lain-lain pendapatan yang sah mengalami penurunan di tahun 2018-2020 serta peningkatan di tahun 2021-2022. Jumlah realisasi anggaran pendapatan mempunyai selisih angka yang tidak jauh dengan jumlah anggaran pendapatan yang ditargetkan. Kondisi seperti ini, menunjukkan ditemukannya kesenjangan anggaran pendapatan. Berdasarkan data ini, dapat diperkirakan jika instansi pemerintah kurang memperhatikan realisasi anggaran tahun sebelumnya sehingga terjadi senjangan anggaran pendapatan di setiap tahun.

**Tabel 1.2 Data Belanja pada Laporan Realisasi Anggaran SKPD Kabupaten Jombang Tahun Anggaran 2018-2022 (dalam rupiah).**

Tahun	Uraian Belanja	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja	%
2018	Belanja Operasi	2.054.540.631.759,26	1.644.971.611.387,07	80,07
	Belanja Modal	361.799.998.664,68	293.715.521.337,31	81,18
	Belanja Tidak Terduga	1.000.000.000,00	0	0
	Transfer	415.488.481.139,00	415.421.820.974,00	99,98
2019	Belanja Operasi	2.208.877.959.218,37	1.805.922.237.765,92	81,76
	Belanja Modal	455.903.192.934,32	374.841.005.379,55	82,22
	Belanja Tidak Terduga	3.000.000.000,00	42.963.050,00	1,43
	Transfer	476.752.201.923,00	472.938.480.833,00	99,2
2020	Belanja Operasi	2.067.599.580.823,25	1.712.772.838.524,67	82,84
	Belanja Modal	338.886.199.448,52	243.636.238.818,22	71,89
	Belanja Tidak Terduga	104.327.067.688,57	74.436.490.085,08	71,35
	Transfer	501.493.113.746,00	496.437.752.695,00	98,99
	Belanja Operasi	2.101.922.478.118,21	1.893.905.992.125,47	90,1
2021	Belanja Modal	452.946.500.607,00	372.351.774.099,91	82,21
	Belanja Tidak Terduga	34.260.804.988,00	9.706.055.091,72	28,33
	Transfer	511.289.294.312,00	510.016.533.912,00	99,75
2022	Belanja Operasi	2.193.738.369.007,33	1.990.130.223.969,27	90,72
	Belanja Modal	427.749.501.961,00	358.483.608.704,42	83,81
	Belanja Tidak Terduga	19.958.814.109,00	6.433.084.531,00	32,23
	Transfer	525.563.670.034,00	523.889.430.632,00	99,68

Sumber: (<https://jombangkab.go.id/opd/bpkad>)

Berdasarkan Tabel 1.2 mampu ditarik kesimpulan bahwasanya realisasi anggaran belanja SKPD Kabupaten Jombang selama tahun 2018-2022 masih di bawah target anggaran yang seharusnya. Dari data tersebut dapat diketahui bahwa kondisi tersebut dapat dikatakan sebagai senjangan anggaran. Adanya senjangan anggaran belanja mencerminkan bahwa pemerintah belum mampu menyerap anggaran dengan optimal. Perihal tersebut diperkirakan, pemerintah belum melaksanakan program kerja secara optimal.

Terdapat fenomena senjangan anggaran pada SKPD Kabupaten Jombang khususnya pada dinas daerah. Beberapa alasan yang mendasari pemilihan Kabupaten Jombang diantaranya ketertarikan tentang senjangan anggaran yang terjadi di lingkungan sekitar. Menurut Bupati Jombang, Mundjidah Wahab, laporan keuangan Kabupaten Jombang mendapat Penghargaan Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) berikan (BPK Jawa Timur, 2022). Berdasarkan temuan, masih terdapat senjangan anggaran pada laporan realisasi anggaran SKPD Kabupaten Jombang.

Menurut Ketua DPRD Jombang, Mas'ud Zuremi serapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berwujud serapan belanja pada setiap SKPD pada tahun 2022 di Wilayah Kabupaten Jombang ditargetkan sekitar 80-90%. Kenyataannya, berdasarkan Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), serapan APBD Kabupaten Jombang masih rendah dimana total serapan seluruh SKPD masih 76,49%. Adapun beberapa SKPD yang

serapannya masih dibawah 70% yaitu Dinas Perdagangan dan Perindustrian sebesar 38,39%, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) senilai 45,78%, Dinas Lingkungan Hidup sebesar 55,5%, dan untuk Dinas Perumahan dan Permukiman sebesar 65,98% (Radar Jombang, 2022).

Penelitian tentang senjangan anggaran sudah banyak dilangsungkan, tetapi masih memperlihatkan hasil yang bervariasi serta tidak konsisten. Ada beragam faktor yang memunculkan kecenderungan untuk menciptakan senjangan anggaran pada penyusunan anggaran. Beberapa faktor yang diindikasikan berpengaruh pada senjangan anggaran ketika menyusun anggaran diantaranya partisipasi kejelasan sasaran anggaran, penyusunan anggaran, pengendalian internal, budaya organisasi, beserta komitmen organisasi.

Penyusunan anggaran memerlukan kontribusi dari anggota pada organisasi baik pihak atasan ataupun manajemen selaku pengelola perusahaan yang terkait serta mempunyai dampak pada proses menyusun serta menentukan target anggaran (Precilia & Mimba, 2020). Partisipasi penyusunan anggaran yakni proses terlibatnya manajer dan bawahannya dalam melakukan proses perencanaan anggaran (Mardiana & Handayani, 2018). Setiap anggota yang ikut serta pada proses penyusunan anggaran terkadang cenderung membuat anggaran menjadi lebih bias. Tindakan menyimpang tersebut tergantung perilaku dari masing-masing anggota organisasi. Tujuan dibuatnya anggaran yang tinggi digunakan guna meraih anggaran yang sudah ditargetkan dengan

mudah, alhasil kinerja mereka akan terlihat baik (Septiana & Budiasih, 2018). Searah dengan penelitian Mahasabha & Ratnadi (2019) dan Precilia & Mimba (2020) yang memperlihatkan bahwasanya makin tinggi partisipasi penganggaran menyebabkan semakin tinggi senjangan anggaran. Perihal tersebut bertolak belakang dengan penelitian Dewi & Yuhertiana (2022) dan Taufiqurrahman & Widajantie (2022) yang menemukan pada penelitiannya bahwasanya variabel partisipasi anggaran tidak membawa pengaruh pada senjangan anggaran.

Adapun kejelasan sasaran anggaran yang memungkinkan terciptanya senjangan anggaran. Berdasarkan pemaparan Precilia & Mimba (2020) kejelasan sasaran anggaran ialah sejauh apakah tujuan dari suatu anggaran ditentukan dengan jelas, juga spesifik guna lebih mudah dipahami oleh pihak yang berkepentingan. Adanya kejelasan anggaran diperlukan di kalangan pejabat pemerintah agar mempunyai informasi yang cukup guna melangsungkan prediksi masa depan secara akurat (Ayuni & Erawati, 2018). Kejelasan sasaran anggaran memudahkan individu untuk memenuhi sasaran anggaran yang ditetapkan oleh organisasi serta membantu dalam mengukur keberhasilan penerapan sasaran anggaran yang sudah ditentukan. Kejelasan sasaran anggaran memungkinkan dalam meminimalisir adanya senjangan anggaran nantinya. Sejalan dengan penelitian Ayuni dan Erawati (2018) dan Precilia dan Mimba (2020) bahwa kejelasan sasaran anggaran membawa pengaruh terhadap senjangan anggaran. Hasil tersebut bertolak belakang dengan penelitian dari Prakasa (2020), risetnya membuktikan bahwasanya

variabel kejelasan sasaran anggaran tidak membawa pengaruh terhadap senjangan anggaran.

Variabel lain yang mendukung adanya senjangan anggaran yakni budaya organisasi. Budaya organisasi ialah kebiasaan dilakukan sejak lama yang akan membentuk sebuah kebiasaan untuk berkomitmen (Aisyah & Susilowati, 2021). Budaya organisasi telah ada sebelumnya dan akan terus dikembangkan dan diturunkan kepada anggota organisasi yang baru. Hal ini dilakukan agar nilai keyakinan dalam bentuk norma yang ada dalam organisasi tersebut tidak hilang dan masih menjadi suatu karakteristik yang mampu menjadi pembeda dengan organisasi lain. Individu yang memiliki budaya organisasi yang kuat nantinya berusaha melakukan penyusunan anggaran apa adanya tanpa maksud tujuan yang lain (Koeswardhana & Saprudin, 2019). Perihal ini bersesuaian dengan penelitian dari Koeswardhana dan Saprudin (2019) dan Wardhana dan Gayatri (2018) yang menunjukkan bahwasanya budaya organisasi membawa pengaruh terhadap senjangan anggaran. Hasil ini berlainan dengan penelitian Aisyah & Susilowati (2021) yang memperlihatkan budaya organisasi membawa tidak pengaruh pada senjangan anggaran.

Adapun variabel pengendalian internal yang diperkirakan dapat menciptakan senjangan anggaran. Pengendalian internal ialah prosedur serta kebijakan yang didesain guna memberi manajemen sebuah kepastian yang layak, dimana perusahaan sudah meraih tujuan beserta sasaran. Pengendalian internal bertujuan melindungi aset dan memverifikasi keakuratan

serta keandalan data akuntansi, juga menambah efisiensi operasional serta memicu kepatuhan atas kebijakan manajemen yang sudah ditentukan Agustina & Trisnaningsih, (2019). Pengendalian dilangsungkan dengan maksud guna mengendalikan kegiatan organisasi agar tujuan yang telah ditetapkan terpenuhi dan tercapai secara tepat. Adanya pengendalian internal dapat menciptakan tata kerja yang baik pada sebuah organisasi alhasil mampu menekan terjadinya senjangan anggaran. Tata kerja yang baik dapat bermanfaat bagi pembuat rencana kerja dan anggaran dalam mengelola dana sesuai dengan kegiatan yang sudah direncanakan. Perihal ini diperkuat oleh penelitian dari Putra et al. (2018) menunjukkan bahwa pengendalian internal membawa pengaruh terhadap senjangan anggaran, tetapi tidak bersesuaian dengan penelitian dari Agustina & Trisnaningsih (2019). Komitmen organisasi juga diperkirakan dapat menciptakan senjangan anggaran.

Terakhir, komitmen organisasi juga memungkinkan terjadinya senjangan anggaran. Komitmen organisasi ialah korelasi diantara anggota dengan organisasi (Widyasari & Ratnadi, 2018). Komitmen organisasi merupakan keinginan dalam berjuang dan bertahan pada organisasi (Siswiraningtyas & Yuhertiana, 2021). Individu yang mempunyai komitmen organisasi yang kuat ketika menyusun anggaran nantinya difokuskan pada tujuan organisasi yang akan dicapai. Bagi individu yang memiliki komitmen organisasi rendah nantinya kurang memperhatikan terhadap capaian tujuan organisasi serta berorientasi pada kepentingan pribadi (Sari & Mohklas, 2018). Pegawai yang memiliki komitmen organisasi tinggi nantinya menyusun

anggaran lebih tepat serta terperinci sehingga mampu menghindari adanya senjangan anggaran. Luhur dan Supadmi (2019) dan Siswiraningtyas dan Yuhertiana (2021) menunjukkan pada penelitiannya bahwasanya komitmen organisasi membawa pengaruh pada senjangan anggaran. Hal tersebut tidak bersesuaian dengan penelitian dari (Bharata et al., 2021).

Mengacu pada latar belakang beserta fenomena yang sudah diuraikan terdahulu ditemukan senjangan anggaran pada laporan realisasi anggaran SKPD Kabupaten Jombang. Terjadinya senjangan anggaran diperkirakan karena pemerintah tidak memperhatikan anggaran pada tahun sebelumnya, sehingga senjangan anggaran terjadi hampir setiap tahun. Selain itu, penyerapan anggaran belanja yang belum maksimal dapat diperkirakan jika kinerja instansi juga belum dilaksanakan secara optimal. Urgensi penelitian ini yaitu semakin tinggi senjangan anggaran yang dilakukan oleh organisasi sektor publik dapat mengakibatkan inefisiensi anggaran, alhasil bilamana anggaran tersebut telah disetujui, sama halnya pemborosan uang oleh rakyat secara *legal*. Penggunaan anggaran tersebut menjadi tidak tepat sehingga masyarakat juga tidak menerima pelayanan publik secara maksimal. Peneliti tertarik untuk mengambil judul penelitian **“Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Budaya Organisasi, Pengendalian Internal, dan Komitmen Organisasi terhadap Senjangan Anggaran (Studi Kasus pada Dinas Kabupaten Jombang)”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
3. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
4. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
5. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Untuk melangsungkan pengujian serta pembuktian pada pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada senjangan anggaran.
2. Untuk melangsungkan pengujian serta pembuktian pada pengaruh kejelasan sasaran anggaran pada senjangan anggaran.
3. Untuk melangsungkan pengujian serta pembuktian pada pengaruh budaya organisasi pada senjangan anggaran.
4. Untuk melangsungkan pengujian serta pembuktian pada pengaruh pengendalian internal terhadap senjangan anggaran.
5. Untuk melangsungkan pengujian serta pembuktian pada pengaruh komitmen organisasi pada senjangan anggaran.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Pada penelitian ini harapannya mampu mendatangkan kegunaan baik dengan teoritis ataupun praktis diantaranya:

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Harapannya pada penelitian ini mampu memperluas informasi beserta wawasan akuntansi sektor publik, terutama Topik yang dibahas mencakup partisipasi dalam penyusunan anggaran, budaya organisasi, kejelasan tujuan anggaran, pengendalian internal, dan komitmen organisasi dalam kaitannya dengan kesenjangan anggaran di Dinas Daerah.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Pemerintah**

Harapannya melalui adanya penelitian ini, mampu digunakan sebagai acuan pemerintah dalam menentukan kebijakan dan evaluasi yang tepat mengenai senjangan anggaran pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) khususnya dinas daerah. Senjangan anggaran pada instansi pemerintah diharapkan dapat berkurang.

#### **b. Bagi Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD)**

Diharapkan melalui adanya penelitian ini bermanfaat selaku bahan masukan serta evaluasi pada penyusunan anggaran di SKPD untuk lebih

memperhatikan realisasi pendapatan dan belanja tahun sebelumnya sebagai acuan penganggaran tahun berikutnya.

c. Bagi Peneliti

Diharapkan penelitian ini mampu membantu peneliti berikutnya agar menjadikan penelitian ini selaku referensi beserta gambaran ketika membahas indikator senjangan anggaran pada SKPD.