

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia mulai mengenal istilah otonomi daerah setelah disahkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998. Otonomi daerah menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban suatu daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai pelimpahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur sendiri rumah tangga pemerintahannya. Pemerintah daerah diberikan kebebasan untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya. Pengelolaan sumber daya daerah membutuhkan anggaran sebagai suatu tolak ukur untuk mencapai kinerja pemerintah daerah yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas kepada masyarakat.

Anggaran yang digunakan sebagai tolak ukur pencapaian kinerja pemerintah daerah memerlukan beberapa tahap dalam proses penyusunannya. Proses penyusunan anggaran dimulai dengan tahap memastikan bahwa anggaran yang ada dapat memenuhi jumlah anggaran yang dibutuhkan dalam penyusunan anggaran. Tahap berikutnya adalah tahapan yang melibatkan proses tanya jawab politik, di mana pihak eksekutif harus dapat mempertanggungjawabkan anggaran yang telah disusun untuk dijadikan pedoman dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Tahap terakhir adalah tahap pelaporan anggaran dalam bentuk laporan keuangan (Putri & Putri, 2016). Banyak pihak yang dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran, mulai dari kepala daerah sampai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada dibawahnya, sehingga pegawai tingkat bawah juga ikut andil dalam proses penyusunan anggaran. Meningkatnya partisipasi pegawai tingkat bawah dalam penyusunan anggaran berdampak pula pada peningkatan risiko terjadinya senjangan anggaran (*budgetary slack*). Senjangan anggaran dapat

dilakukan dengan sengaja membuat anggaran pendapatan terlalu rendah atau anggaran belanja terlalu tinggi dari sasaran anggaran yang ingin seseorang atau sekelompok orang capai, padahal sebenarnya mereka memiliki kemampuan untuk mencapai sasaran tersebut tanpa harus membuat anggaran terlalu tinggi atau terlalu rendah. Hal ini dilakukan agar mereka terlihat memiliki kinerja yang baik karena mampu mencapai anggaran yang ditargetkan. Saat pegawai tingkat bawah memberikan informasi yang bias (tidak jelas) kepada atasannya, maka disitulah dapat dikatakan telah terjadi senjangan anggaran. Pada dasarnya, perilaku senjangan anggaran sulit diketahui oleh pihak yang tidak ikut terlibat dalam proses penyusunan anggaran, karena orang yang menyusun anggaran lebih mengetahui bagaimana sesungguhnya kemampuan yang organisasi miliki untuk mencapai sasaran anggaran yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, perilaku senjangan anggaran penting untuk diungkapkan agar pihak-pihak yang memerlukan laporan keuangan atas kinerja suatu organisasi dapat mengetahui dan menilai bagaimana kinerja organisasi berdasarkan kemampuan sebenarnya yang organisasi miliki. Semua itu dilakukan guna mencapai akuntabilitas kepada *stakeholder*, terutama kepada masyarakat sebagai pemilik modal yang sesungguhnya.

Menurut teori dua faktor (juga dikenal sebagai teori motivasi Herzberg atau teori motivasi Hygiene's) yang dikemukakan oleh Frederick Irving Herzberg, terdapat dua faktor motivasi yang dapat memengaruhi pembangunan motivasi pada diri seseorang, yaitu *motivation factors* dan *hygiene factors*. *Motivation factors* merupakan faktor-faktor yang dapat memengaruhi tingkat kepuasan bekerja seseorang berdasarkan pemenuhan kebutuhan tingkat tinggi seperti penghargaan, pencapaian, tanggung jawab, dan adanya peluang untuk bertumbuh. Beberapa faktor yang tergolong sebagai faktor motivasional antara lain yaitu pekerjaan seseorang, kesempatan untuk bertumbuh, kemajuan dalam karir, keberhasilan yang diraih, dan adanya pengakuan dari orang lain. Sedangkan *hygiene factors* melihat bagaimana kondisi kerja, lingkungan kerja, dan sejenisnya merupakan beberapa faktor yang dapat memengaruhi dan mendorong seseorang untuk dapat memiliki motivasi yang kuat dalam membangun semangat kerja (Fahmi, 2013 hlm. 113). Adanya faktor-faktor tersebut dapat memotivasi

seseorang untuk menciptakan suatu kinerja yang baik. Kinerja yang baik dapat dilakukan dengan cara yang baik maupun tidak. Salah satu cara tidak baik yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan senjangan anggaran.

Pemerintah daerah wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik dalam bentuk laporan keuangan maupun laporan kinerja. Penerapan konsep anggaran berbasis kinerja memerlukan adanya suatu indikator kinerja, khususnya *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil). Adanya partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran sering menimbulkan adanya selisih anggaran, di mana anggaran pendapatan yang sering dibuat terlalu rendah dan/atau anggaran belanja yang dibuat terlalu tinggi daripada realisasi anggaran (Erina & Suartana, 2016).

Tabel 1. Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)
Kota Tangerang Tahun 2012–2016

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	%	Anggaran Belanja Daerah	Realisasi Belanja Daerah	%
	(Rp '000)	(Rp '000)		(Rp '000)	(Rp '000)	
2012	2.003.183.731	2.188.913.826	109,27	2.469.802.360	1.925.246.115	77,95
2013	2.448.837.282	2.554.197.028	104,30	3.194.123.621	2.766.418.069	86,61
2014	2.977.599.316	3.016.402.370	101,30	3.509.602.193	2.655.025.511	75,65
2015	3.294.192.111	3.379.623.327	102,59	4.186.293.685	3.100.146.347	74,06
2016	3.168.609.832	3.388.541.593	106,94	4.323.910.274	3.695.863.493	85,48

Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Kota Tangerang

Berdasarkan tabel 1 di atas, menunjukkan adanya kemungkinan telah terjadi senjangan anggaran di Pemerintah Kota Tangerang. Dugaan terjadinya senjangan anggaran ini dapat dilihat dari realisasi anggaran pendapatan yang selalu lebih tinggi dan realisasi anggaran belanja yang selalu lebih rendah dari anggaran yang ditargetkan sebelumnya. Hal tersebut diduga dilakukan agar kinerja pemerintah daerah dapat terlihat baik di mata masyarakat, yaitu dengan pencapaian pendapatan yang mampu melampaui target dan dengan menekan belanja seminimum mungkin. Hasilnya pada tahun 2013 dan 2016, Pemerintah Kota Tangerang mendapatkan penghargaan-penghargaan terkait kinerja

keuangannya. Penghargaan-penghargaan yang diterima tersebut antara lain Penghargaan Kinerja Pemerintahan Daerah Terbaik Nasional berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) pada tahun 2013 dan penerimaan Anugerah Dana Rakca Tahun 2016 dari Kementerian Keuangan sebagai daerah yang berkinerja baik dalam pengelolaan keuangan daerah.

Fenomena lain terkait senjangan anggaran yang diduga terdapat di Pemerintah Kota Tangerang adalah adanya target Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Tangerang pada APBD-Perubahan pada tahun 2014 ditetapkan sebesar Rp1,15 triliun, tetapi pada kenyataannya hanya dapat direalisasikan pada pendapatan tahun 2014 sebesar Rp1,084 triliun. Eddy Ham selaku Ketua Badan Anggaran Kota Tangerang mengatakan bahwa sebenarnya terdapat potensi PAD yang besar di Kota Tangerang, dengan sumber PAD Kota Tangerang terbesar adalah berasal dari sektor pajak. Namun berdasarkan hasil pencapaian pendapatan, Kota Tangerang Selatan-lah yang justru memiliki tingkat pencapaian pendapatan tertinggi melalui PAD pada tahun 2014 dibandingkan dengan Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang (Zuliansyah, 2014). Padahal jika dibandingkan dengan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Banten, Kota Tangerang merupakan wilayah yang memiliki jumlah penduduk terpadat di Provinsi Banten, sedangkan Kota Tangerang Selatan merupakan wilayah yang memiliki jumlah penduduk terendah dibandingkan dengan Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang. Sehingga jika dilihat dari banyaknya jumlah penduduk yang ada, seharusnya Kota Tangerang dan Kabupaten Tangerang berpotensi untuk bisa mendapatkan PAD yang lebih besar daripada Kota Tangerang Selatan. Berdasarkan kasus tersebut, dapat terlihat adanya senjangan anggaran pada Pemerintah Kota Tangerang. Hal ini ditunjukkan dengan diungkapkannya potensi PAD sebenarnya yang dimiliki dan mampu dicapai oleh Kota Tangerang sebesar Rp1,15 triliun, tetapi pada kenyataannya hanya dapat direalisasikan pada pendapatan tahun 2014 sebesar Rp1,084 triliun.

Berdasarkan penjelasan fenomena-fenomena di atas, maka terdapat indikasi telah terjadinya senjangan anggaran di Pemerintah Kota Tangerang. Senjangan anggaran dapat terjadi karena dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain anggaran partisipatif, asimetri informasi, komitmen organisasional, etika, karakter

personal, kekohesifan kelompok, kapasitas individu, kejelasan sasaran anggaran, dan penekanan anggaran.

Anggaran partisipatif adalah pelibatan para pelaksana anggaran (atasan dan bawahan) dalam proses penyusunan anggaran yang juga memengaruhi dalam penentuan jumlah anggaran. Menurut Savitri & Sawitri (2014) diperlukan adanya keterlibatan atasan dalam mengkaji ulang (penelaahan), pengesahan, dan mengikuti hasil-hasil pelaksanaan anggaran sehingga dapat tercipta suatu anggaran yang realistis, karena apabila bawahan berpartisipasi dalam penyusunan anggaran tanpa adanya kontrol dari atasan maka bawahan akan cenderung melakukan senjangan anggaran. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Triadhi (2014) dan Nitiari & Yadnyana (2015) menunjukkan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Dewi & Erawati (2014) dan Pamungkas dkk. (2014) menunjukkan hasil yang sebaliknya, di mana anggaran partisipatif memberikan pengaruh yang negatif terhadap senjangan anggaran. Adanya perbedaan hasil penelitian-penelitian ini dikarenakan perbedaan penggunaan sumber data, yaitu data primer berupa kuesioner dan wawancara, serta data sekunder berupa laporan keuangan objek yang diteliti.

Proses penyusunan anggaran membutuhkan adanya informasi yang jelas, tepat waktu, dan objektif. Adanya informasi yang memadai akan mempermudah dalam proses penyusunan anggaran. Namun, di dalam suatu organisasi terkadang terdapat informasi berlebih yang dimiliki oleh salah satu pihak. Asimetri informasi dapat timbul karena adanya partisipasi atasan dan bawahan dalam proses penyusunan anggaran. Apabila informasi yang dimiliki atasan lebih banyak, maka akan timbul tuntutan yang lebih besar terkait pencapaian target anggaran pada pelaksana anggaran. Begitupula sebaliknya, apabila informasi yang dimiliki bawahan lebih banyak, maka akan timbul keadaan di mana bawahan membuat target yang lebih mudah dicapai dari kemampuan yang sebenarnya mereka miliki untuk mencapai target yang sesungguhnya. Keadaan pada saat bawahan menyatakan target biaya yang lebih tinggi dan target pendapatan lebih rendah maka akan menyebabkan terjadinya senjangan anggaran (Putri & Putri, 2016). Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dewi & Erawati (2014),

Maharani & Ardiana (2015), dan Putri & Putri (2016) menunjukkan bahwa asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Bangun dkk. (2012) membuktikan bahwa asimetri informasi tidak memberikan pengaruh terhadap senjangan anggaran. Adanya perbedaan hasil penelitian-penelitian ini dikarenakan adanya rentang waktu penelitian yang berjarak minimal dua tahun.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang telah dilakukan oleh Widyaningtyas & Sari (2017) dengan judul “*Group Cohesiveness* sebagai Pemoderasi Pengaruh Partisipasi Anggaran, *Budget Emphasis*, dan Asimetri Informasi pada *Budgetary Slack*”, dengan menggunakan 80 sampel penyusun anggaran dari 22 BPR di Kota Denpasar, Bali. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian ini akan menggunakan sampel instansi pemerintahan, yaitu pada Pemerintah Kota Tangerang dengan tahun penelitian 2018.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dilakukan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apakah anggaran partisipatif berpengaruh terhadap terjadinya senjangan anggaran ?
- b. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap terjadinya senjangan anggaran ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah di atas, maka diharapkan dari penelitian ini dapat tercapai tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk menguji secara empiris pengaruh anggaran partisipatif terhadap senjangan anggaran.
- b. Untuk menguji secara empiris pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran.

1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan terkait faktor-faktor yang dapat memengaruhi senjangan anggaran yang sering terjadi terutama pada instansi pemerintahan.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Instansi Pemerintahan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan bagi para penyusun dan pelaksana anggaran agar dapat menyusun anggaran secara lebih transparan sesuai dengan kemampuan yang sebenarnya mereka miliki.

2. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi agar masyarakat lebih peduli dan dapat ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pada instansi pemerintahan.

