

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Perkembangan dunia di era globalisasi yang semakin pesat, hal tersebut membuat berbagai aspek kehidupan harus beradaptasi agar mampu mendukung dan menyeimbangkan kemajuan dunia. Dalam aspek ekonomi, perubahan kondisi ekonomi global secara langsung mempengaruhi pertumbuhan ekonomi Indonesia yang saat ini pada tahun 2016 berada pada angka 5,02% (Bank Indonesia, 2017) dan kisaran 5,01% pada kuartal I tahun 2017 cenderung tidak sekuat perkiraan pemerintah sebelumnya (Sukmana, 2017).

Dalam mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat, salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan melakukan pembangunan berbagai bidang diantara penyediaan sarana prasarana yang dapat menstimulasi pertumbuhan ekonomi masyarakat. Untuk dapat melakukan pembangunan, pemerintah menggunakan dana negara yang berasal dari publik. Sumber dana masyarakat tersebut digunakan pemerintah untuk pembangunan dan kegiatan lainnya. Kondisi ini mengakibatkan pemerintah perlu untuk memberikan informasi secara terbuka kepada masyarakat, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No.14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi, bahwa setiap badan publik wajib untuk membuka akses bagi pemohon informasi publik salah satunya adalah informasi mengenai rencana pembuatan kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan suatu keputusan publik.

Salah satu hal yang terkait dengan keterbukaan informasi publik yang harus disediakan oleh pemerintah untuk masyarakat adalah rencana kebijakan publik mengenai besaran anggaran pemerintah baik anggaran pendapatan maupun anggaran belanja negara. Anggaran merupakan suatu instrumen akuntabilitas pada sektor publik atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Anggaran sektor publik penting karena beberapa alasan, yaitu anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Selain itu, anggaran juga sebagai alat kontrol dalam

menjalankan pembangunan serta alat perencanaan dan pengukuran kinerja pemerintah. Hal ini dimaksudkan agar dana masyarakat yang dikelola pemerintah dapat dipertanggung jawabkan penggunaannya.

Pada Mei 2016 lalu, Presiden Joko Widodo mengkritik kinerja kepala daerah dalam membelanjakan anggaran yang sudah dianggarkan setiap tahunnya. Kritik tersebut disampaikan terkait lambannya proses pembelanjaan negara yang pada gulirannya dapat berakibat terhadap lambat laju pertumbuhan ekonomi masyarakat (Republika, 2016) Pentingnya anggaran sebagai alat perencanaan dan pengukuran kinerja pemerintah tentu membuat pemerintah harus bergerak cepat agar anggaran yang ada mampu diserap dengan baik dan membantu pertumbuhan ekonomi negara. Namun, bergerak cepat untuk menyerap anggaran juga bukan berarti pemerintah hanya melihat besarnya anggaran yang sudah diserap atau belum, melainkan penyerapan anggaran tersebut diharapkan sesuai dengan tujuan dan mampu *mendongkrak* pertumbuhan ekonomi sehingga kesejahteraan masyarakat secara perlahan dapat tumbuh dan semakin terpenuhi.

Berdasarkan Konferensi Pers Nota Keuangan dan RAPBN 2017 yang diselenggarakan di Kantor Pusat Ditjen Pajak Jakarta tanggal 16 Agustus 2016 Menteri Keuangan RI, Sri Mulyani Indrawati mengingatkan kepada pemerintah agar dapat mengelola APBN dengan hati-hati karena komposisi anggaran negara masih dalam keadaan kurang sehat. Keadaan anggaran yang kurang sehat ini terlihat dari postur Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) 2017. Pendapatan negara diusulkan sekitar Rp 1.737,6 triliun yang terdiri dari pendapatan dalam negeri yang berasal dari penerimaan pajak dan penerimaan non pajak serta hibah. Sementara belanja negara diperkirakan mencapai Rp 2.070,5 triliun sehingga anggaran negara kita mengalami defisit sebesar Rp. 111,4 triliun yang akan ditutup dengan cara menerbitkan Surat Utang Negara (SUN). (Ariyanti, 2016).

Memahami ketidak seimbangan dan kurang sehatnya anggaran negara saat ini, Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti pada Desember 2016 juga menginstruksikan kepada seluruh jajaran pejabat Eselon Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) agar mengelola dan menggunakan anggaran negara dengan benar serta harus tepat sasaran sehingga dapat membantu masyarakat keluar dari

kesulitan. Menurut para ekonom dunia, kondisi ekonomi pada tahun 2017 diramalkan akan lemah bahkan Amerika Serikat pertumbuhan ekonominya juga tidak sekuat dengan prediksi sebelumnya sehingga Indonesia perlu mengantisipasi dengan menggerakkan program yang ada dan menggunakan secara efektif, efisien dan tepat sasaran (Aryanti, 2016).

Pertumbuhan ekonomi nasional juga tidak terlepas dari pertumbuhan ekonomi masing- masing daerah. Belanja daerah dengan realisasi anggaran daerah ikut mengambil bagian dalam menaikkan pertumbuhan negara. Dana yang tidak dibelanjakan akan menghambat pertumbuhan daerah. Pada Agustus 2016 lalu, Menteri Keuangan bersama Presiden dalam Rapat Koordinasi Nasional Tim Pengendalian Inflasi Daerah menyebutkan daerah yang masih menimbun APBD. Adapun lima daerah yang paling tinggi dana simpanannya adalah sebagai berikut.

Tabel 1. Lima Besar Daerah dengan Dana Simpanan Terbanyak

No.	Nama Daerah	Besar Dana di Bank
1	DKI Jakarta	13,900 triliun
2	Jawa Barat	8,034 triliun
3	Jawa Timur	3,900 triliun
4	Riau	2,860 triliun
5	Papua	2,590 triliun

Sumber : news.liputan6.com

Berdasarkan tabel di atas, DKI Jakarta mempunyai dana simpanan yang sangat tinggi dibandingkan dengan daerah lainnya (Romadoni, 2016). Padahal APBD daerah DKI Jakarta pun sangat tinggi dibandingkan seluruh daerah lain. Dana yang tidak tersalurkan kepada masyarakat akan membuat pertumbuhan daerah terhambat. Dalam hal ini menurut Badan Pusat Statistik (BPS), pertumbuhan ekonomi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) pada tahun 2013 mencapai 6,07%, dan sebesar 5,91% pada tahun 2014. Sedangkan pada tahun 2015 dan 2016 masing-masing memiliki tingkat pertumbuhan sebesar 5,89%. Dan 5,85%. Pencapaian pertumbuhan ekonomi tersebut merupakan salah satu hasil yang dicapai pemerintah daerah yang dilakukan melalui realisasi anggaran yang sebelumnya telah disepakati.

Tabel 2. Realisasi Anggaran DKI Jakarta Periode 2013 s/d 2016

Tahun		Anggaran	Realisasi
2013	Penerimaan	50.263.586.357.726,00	48.981.265.542.504,70
	Pengeluaran	50.263.586.357.726,00	42.319.624.495.628,40
2014	Penerimaan	72.905.494.183.473,00	51.417.882.401.888,80
	Pengeluaran	72.905.494.183.473,00	43.761.111.196.172,00
2015	Penerimaan	65.768.705.609.233,00	43.868.401.790.904,60
	Pengeluaran	65.768.705.609.233,00	46.588.731.000.979,00
2016	Penerimaan	62.910.038.315.366,00	54.016.105.819.624,00
	Pengeluaran	62.910.038.315.366,00	50.394.585.139.674,30

Sumber : dashboard-bpkad.jakarta.go.id

Berdasarkan tabel 2 di atas, walaupun pertumbuhannya cukup bagus, tetapi bila dibandingkan antara anggaran yang disusun dengan realisasinya baik anggaran penerimaan maupun pengeluaran dari tahun 2013 – 2016 terdapat perbedaan. Perbedaan tersebut bisa saja terjadi karena kurang realistis dalam menyusun anggaran penerimaan atau lambatnya penyerapan anggaran dikelola. Perbedaan tersebut juga dapat terjadi akibat adanya kecenderungan perilaku dari para penyusun maupun pelaksana anggaran yang oportunistik dalam pengambilan keputusan anggaran. Pada tahun 2014 dapat dilihat jika realisasi anggaran hanya mencapai 70,53% untuk penerimaan dan 60,02% untuk pengeluaran sehingga pada tahun 2015 target anggaran yang disepakati diturunkan sekitar 9,8% dari target anggaran tahun sebelumnya.

Anggaran maupun realisasi anggaran DKI Jakarta terdiri dari anggaran dan realisasi per SKPD. Berdasarkan realisasi anggaran per SKPD terdapat SKPD yang mempunyai realisasi anggaran yang rendah dibandingkan dengan SKPD lainnya. Pada tahun 2014 SKPD yang serapan anggarannya rendah adalah Dinas Perhubungan, Dinas Pertamanan dan Pemakaman yang sekarang berubah menjadi Dinas Perhutanan, dan Dinas Pekerjaan Umum dengan realisasi anggaran sebesar 3,7% , 7,7%, 9% dari total anggaran (Aziza, 2014). Pada tahun 2015, Dinas Tata Air sekarang berubah menjadi Dinas Sumber Daya Air, Dinas Pertamanan dan Pemakaman yang sekarang berubah menjadi Dinas Kehutanan, Pertamanan dan Pemakaman, Dinas Perumahan dengan realisasi anggaran masing-masing sebesar 20,3%, 29,98% dan 56,26%. (Aziza, 2016) Adanya anggaran dan realisasi seperti hal tersebut di atas dapat diduga adanya *budgetary slack* dengan menetapkan anggaran yang terlalu tinggi sehingga anggaran tersebut tidak realistis dan membuat pencapaiannya menjadi rendah atau merendahkan target anggaran

penerimaan dan anggaran pengeluaran sehingga pemerintah daerah dapat mencapai target anggaran tersebut sehingga kinerja pemerintah daerah juga dikatakan berhasil dengan baik.

Untuk tahun 2017 pemerintah DKI bersama DPRD telah menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebesar Rp 70,1 triliun. APBD yang besar tersebut perlu dikontrol agar pengelolaan dan penggunaannya efisien dan tepat sasaran. Untuk menghasilkan anggaran yang efektif, pemerintah membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan dan pengetahuan mengenai kondisi daerah yang dikelola. Anggaran biasa disusun oleh atasan dengan berbagai pertimbangan dan informasi dari berbagai sumber seperti media, pengaduan masyarakat, informasi dari bawahan sebagai pelaksana anggaran maupun dengan tinjauan langsung atasan ke daerah bersangkutan. Namun demikian informasi yang berasal dari bawahan sebagai pelaksana tugas mungkin ada yang tidak diungkapkan semua sehingga perilaku tersebut dapat menimbulkan perbedaan informasi antara atasan dengan bawahan dan kekeliruan penyusunan anggaran. Ketidak seimbangan informasi atau asimetri informasi ini dapat memicu senjangan anggaran atau *budgetary slack*. *Budgetary slack* atau senjangan anggaran pada pemerintah daerah biasanya terjadi bukan hanya karena ketidak seimbangan informasi antara atasan atau bawahan melainkan dapat terjadi karena adanya perilaku oportunistik di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), partisipasi anggaran, budaya organisasi, kejelasan sasaran anggaran *self esteem* atau kepercayaan diri seseorang dalam menjalankan tanggung jawabnya dan sebagainya.

Pada tahun 2016 dari semua provinsi di Indonesia, DKI Jakarta mempunyai dana tersimpan paling banyak padahal DKI Jakarta juga merupakan provinsi yang mempunyai jumlah anggaran yang paling tinggi se-Indonesia. Semakin banyak dana yang tersimpan maka semakin rendah anggaran yang terserap. Anggaran yang rendah penyerapannya berarti realisasi anggaran rendah sehingga terjadi kesenjangan anggaran antara anggaran yang ditetapkan dengan anggaran yang direalisasi. Berdasarkan tabel realisasi anggaran DKI Jakarta di atas dapat dilihat bahwa secara umum DKI Jakarta mengalami kesenjangan anggaran karena realisasi anggaran dengan anggaran yang ditetapkan tidak sesuai. Anggaran yang

ditetapkan juga dapat dilihat bahwa realisasi anggaran tahun sebelumnya mempengaruhi penetapan jumlah anggaran tahun berikutnya. Pada saat realisasi anggaran rendah, perilaku penyusun anggaran berubah sehingga mereka menetapkan anggaran lebih rendah dari tahun sebelumnya. Hal ini mungkin dapat disebabkan karena tahun sebelumnya penetapan terlalu tinggi sehingga memang tidak dapat tercapai. Namun, dapat juga karena perilaku penyusun anggaran yang oportunistik sehingga tahun berikutnya dibuat lebih rendah agar dapat lebih mudah tercapai.

Fenomena kesenjangan anggaran di DKI Jakarta bukan hanya pada APBD-nya saja melainkan juga dapat dilihat dari serapan anggaran per SKPD DKI Jakarta. Beberapa dinas yaitu Dinas Perhubungan, Dinas Sumber Daya Air, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman, Dinas Perindustrian dan Energi dan Dinas Perhutanan, Pemakaman dan Pertamanan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mempunyai serapan anggaran yang lebih rendah dari anggaran yang ditetapkan.

Menurut Dunk (1993) dalam Sugiarta, dkk (2014) informasi asimetri terjadi ketika bawahan memiliki informasi lebih dibanding atasan mengenai suatu unit organisasi atau pusat pertanggungjawaban bawahan. Menurut Putranto (2012), asimetri informasi tidak signifikan berpengaruh terhadap *budgetary slack*. Dalam penelitian lain yang dilakukan oleh Sugiarta, dkk (2014) mengenai *budgetary slack*, asimetri informasi mempengaruhi secara signifikan *budgetary slack*.

Partisipasi anggaran merupakan besarnya tingkat keterlibatan atau keikutsertaan bawahan dalam penyusunan dan perancangan anggaran bersama dengan atasan. Salah satu manfaat dari partisipasi anggaran yang berhasil adalah partisipan yang ikut terlibat bukan hanya secara tugas melainkan juga secara emosi. Hal tersebut dapat meningkatkan inisiatif, moral dan rasa kesatuan kelompok. Menurut Ardanari & Putra (2014) partisipasi dalam proses penyusunan anggaran tidak berpengaruh signifikan dalam memicu terjadinya *budgetary slack* di seluruh hotel berbintang di kota Denpasar. Menurut Bangun, dkk (2012), partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap *budgetary slack* di perusahaan yang berada di wilayah Jakarta

Kejelasan sasaran anggaran adalah suatu kondisi sejauh mana anggaran diterapkan secara jelas dan detail dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab untuk menjalankan tugas tersebut agar pencapaian sasaran anggaran sesuai dengan yang dikehendaki. Perilaku orang yang bertanggung jawab untuk menjalankan tugas tersebut harus mampu dihitung oleh akuntan untuk melihat seberapa besar pengaruh perilaku individu untuk dapat mencapai sasaran anggaran yang telah ditetapkan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Pitasari, dkk (2014) kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* di Dinas Pemerintah Kabupaten Klungkung. Penelitian lain oleh Biantara & Putri (2014) juga menghasilkan hal yang serupa sehingga peneliti tertarik untuk menguji coba variabel kejelasan sasaran anggaran apakah DKI Jakarta juga akan menghasilkan hal yang sama dengan penelitian tersebut.

Sedangkan *self esteem* merupakan salah satu variabel terkait *budgetary slack*. *Self esteem* atau harga diri seseorang yang mencerminkan keseluruhan evaluasi emosional seseorang secara subyektif tentang kemampuannya sendiri. Penilaian ini merupakan suatu penilaian diri sendiri serta sikap seseorang terhadap dirinya sendiri dan keyakinan yang dimilikinya sendiri. Penelitian oleh Bangun, dkk (2012) *self esteem* secara signifikan mempengaruhi *budgetary slack*, sedangkan dalam penelitian lain yang dilakukan oleh Biantara & Putri (2014) disebutkan bahwa *self esteem* berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, terdapat ketidak konsistenan dari hasil penelitian-penelitian sebelumnya, sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai *budgetary slack* yang kerap terjadi dalam pelaksanaan anggaran di pemerintahan Indonesia. Perbedaan hasil penelitian tersebut ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada banyaknya faktor-faktor yang dijadikan sebagai variabel penelitian. Adapun faktor yang akan diteliti adalah asimetri informasi, kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran dan *self esteem* sehingga judul penelitian yang ini adalah Asimetri Informasi, Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran dan *Self Esteem* Terhadap *Budgetary Slack*.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian, dapat penulis rumuskan masalah yang terjadi yaitu sebagai berikut:

- a. Apakah informasi asimetri mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack*?
- b. Apakah kejelasan sasaran anggaran mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack*?
- c. Apakah partisipasi anggaran mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack*?
- d. Apakah *self esteem* mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack*?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai penulis atas penelitian ini adalah untuk membuktikan secara empiris:

- a. Pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.
- b. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack*.
- c. Pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*.
- d. Pengaruh *self esteem* terhadap *budgetary slack*.

I.4 Manfaat Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah dikemukakan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu mengkonfirmasi teori yang mendukung *budgetary slack*, menambah wawasan dan pengetahuan peneliti mengenai faktor yang mempengaruhi *budgetary slack* dalam aspek keperilakuan anggaran dan dapat dijadikan sebagai dasar dan referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai pengaruh informasi asimetri, kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran dan *self esteem* terhadap *budgetary slack*.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan menjadi suatu pertimbangan kepada pemerintah provinsi DKI Jakarta khususnya bagi Dinas Perhubungan, Dinas Perindustrian dan Energi, Dinas Sumber Daya Air, Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman serta Dinas Kehutanan, Pertamanan dan Pemakaman Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan proses penyusunan anggaran agar dapat menghindari terjadinya *budgetary slack*.



