

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah atau bisa disebut dengan APBD merupakan proses penganggaran daerah dengan konsep yang terdiri dari kebijakan anggaran (*badget policy formulation*) dan perencanaan operasi anggaran (*budget operation planning*). Penyusunan kebijakan anggaran pendapatan belanja daerah ini termasuk kategori anggaran, formulasi kebijakan anggaran, terkait dengan analisa fiskal, dan perencanaan operasional anggaran lebih ditekankan pada alokasi sumber daya keuangan, atau bisa disebut dengan sasaran anggaran pada instansi pemerintah daerah. Seperti halnya dengan Undang – Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU nomor 12 tahun 2008 mengenai peraturan pengelolaan keuangan, agar lebih leluasnya dalam peraturan pengelolaan keuangan daerah tersebut sebagai bagian dari desentralisasi fiskal.

Sesuai dengan peraturan bupati Gresik nomor 49 tahun 2013, tentang pedoman pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten Gresik tahun 2014, sebagaimana mempertimbangkan dalam memberikan petunjuk bagi kepala satuan kerja perangkat daerah, atau biasa disebut dengan SKPD selaku pengguna anggaran. Dan dalam penyusunan APBD yang ditetapkan dengan peraturan daerah, bahwa struktur tersebut merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sama halnya dengan pada pelaksanaan APBD, yang diatur dalam pasal 48 peraturan daerah

kabupaten Gresik nomor 10 tahun 2006, tentang pokok – pokok pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang telah dirubah nomor 8 pada tahun 2013.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas, dan disetujui oleh dewan perwakilan rakyat daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Seperti pertimbangan yang dimaksudkan dalam APBD, perlu menetapkan peraturan – peraturan bupati tentang pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah dalam periode tahunan, (Mardiasmo, 2002).

Badan pengawasan dan wewenang pengelolaan keuangan yang di tugaskan oleh pemerintah daerah seperti: Sekretaris daerah selaku koordinasi keuangan daerah, dewan perwakilan rakyat daerah sebagai pendokumen politik antara pemerintah daerah, kepala dinas pendapatan pengelolaan keuangan aset daerah, kesatuan kerja perangkat daerah selaku pejabat anggaran penggunaan barang. Untuk mendukung program pengelolaan anggaran pemerintah daerah, badan – badan tersebut diberitanggungjawab atas pengelolaan anggaran.

Berdasarkan kebijakan umum APBD melalui prioritas dan plafon anggaran, rencana APBD yang disusun merupakan agregasi yang diajukan dari SKPD melalui usulan yang disusun dan dituang dalam rencana kerja anggaran. Selanjutnya RKA menjadi dokumen pelaksana SKPD, dan menjadi dasar pelaksana SKPD guna memberikan arah dalam merealisasi pelaksanaan APBD pada periode tertentu.

Anggaran adalah suatu rencana kuantitatif atau satuan jumlah periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan. Anggaran atau biasa

disebut rencana secara tertulis mengenai kegiatan suatu instansi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu, dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang atau jasa. Anggaran merupakan alat pengelola dalam mencapai tujuan. Anggaran menjadi hal terpenting di lingkungan pemerintah daerah, sebab terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah dan fungsi pemerintah daerah, (Mardiasmo, 2006).

Anggaran di pemerintah kabupaten khususnya Gresik, ialah suatu pendorong untuk kepala dinas instansi pemerintah supaya melakukan perencanaan dan pengelolaan atau dalam merealisasikan sasaran anggaran. Pada sistem perencanaan menyusun anggaran diperlukan informasi dalam memperbaiki suatu pengambilan keputusan, atau dalam negosiasi suatu perencanaan anggaran, membutuhkan standar evaluasi tentang kinerja dalam merealisasikan anggaran, dan memerlukan berbagai informasi untuk perencanaan yang efektif dan efisien. Tapi adanya pendanaan dari pemerintah daerah kepada instansi menyebabkan ketergantungan keuangan yang memicu terciptanya *slack* (Mardiasmo, 2001).

Kesalahan memprediksi anggaran akan mengacaukan rencana yang telah disusun, dan berdampak terhadap penilaian kinerja pegawai di instansi pemerintah daerah. Anggaran pada sektor publik meliputi aspek perencanaan, aspek pengendalian, dan aspek akuntabilitas publik. Anggaran sebagai perencanaan yang dimaksud ialah, suatu rencana anggaran kegiatan yang terjadi dari sejumlah target yang akan dicapai oleh kepala dinas, dari suatu instansi dalam

melaksanakan kegiatan tertentu pada masa yang akan datang. Menurut (Kenis 1979 dalam Suhartono dan Solichin, 2006) ada karakteristik di dalam sistem anggaran, salah satunya adalah kejelasan sasaran anggaran.

Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target – target anggaran. Selanjutnya, target – target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi, hal ini berimplikasi pada penurunan senjangan anggaran. Senjangan anggaran merupakan perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi instansi pemerintah daerah, seperti menurut (Anthony dan Govindarajan, 1998; Rasuli, 2002). Pada konteks pemerintah daerah, kejelasan sasaran anggaran berimplikasi: baik pada kepala instansi, maupun pegawai instansi lain, untuk menyusun anggaran.

Menurut teori psikologi ada dua alasan utama mengapa partisipasi anggaran diperlukan dalam kejelasan sasaran anggaran. Pada Dunk (1993:b), bahwa keterlibatan kepala instansi dan pegawai lainnya dalam anggaran, dalam berpartisipasi mendorong pengendalian informasi yang tidak simetris, dan ketidakpastian dalam tugas. Yang kedua melalui partisipasi anggaran individu dapat mengurangi tekanan tugas dan mendapatkan kepuasan kerja, serta dapat mengurangi senjangan anggaran.

Senjangan anggaran atau *budget slack* merupakan perbedaan antara anggaran yang direalisasikan dengan estimasi terbaik yang jujur diprediksikan (Suartana, 2010). Schiff and Lewin (1970) mengindikasikan, bahwa kepala instansi dapat menciptakan senjangan anggaran dengan memperkecil pendapatan

dan membebankan biaya menjadi lebih tinggi. Senjangan anggaran diciptakan oleh kepala di instansi yang dapat mengatur untuk menyembunyikan beberapa informasi pribadi dari pemerintah daerah dan sengaja menggambarkan informasi yang hanya dapat menguntungkan diri mereka sendiri melalui pengenalan *slack* (Damrongsukniwat *et al.*, 2011)

Menurut Dunk(1998), motivasi yang paling berkaitan dengan *slack* adalah kebutuhan untuk berprestasi (*achievement*), kebutuhan kekuatan atau kemampuan untuk menyelesaikan sesuatu (*power*), dan kebutuhan untuk kebebasan yang semuanya adalah berasal dari individu. Motivasi yang dimaksudkan dalam penelitian adalah motivasi positif yang diduga dapat menurunkan perilaku senjangan anggaran. Dan penyusunan anggaran akan lebih efektif apabila motivasi individu tinggi, menurut Hasanah dan Suartana (2014). Ada alasan tertentu mengapa kepala di instansi melakukan senjangan anggaran, yaitu: membuat kinerja seolah terlihat lebih baik dalam pencapaian target yang sudah disusun, pada perencanaan periode tertentu. Senjangan juga sering dilakukan untuk mengatasi ketidakpastian dalam memprediksi masa yang akan datang, bagaimana pengalokasian sumberdaya yang akan dilakukan berdasar proyeksi anggaran biaya, sehingga senjangan anggaran menjadikan flexibel.

Mayoritas individual Gresik, punya keinginan dalam menikmati anggaran secara individu ataupun kelompok instansi. Permasalahan yang sering muncul didalamnya yaitu, kurangnya berpartisipasi sebagian pekerja. Adapun karakteristik dimensi budaya organisasional yang berorientasi pada seseorang, diantaranya keputusan-keputusan yang dibuat secara kelompok.

Selain faktor partisipasi dalam proses penyusunan anggaran, beberapa penelitian sebelumnya mengidentifikasi bahwa senjangan anggaran dapat terjadi disebabkan oleh faktor-faktor motivasional, pada (Hasan dan Suartana, 2014) menyatakan, bahwa pada saat suatu komitmen dan keterlibatan kerja dihubungkan, akan menjadikan tipe-tipe pegawai pada kinerjanya yang lebih jelas. Kepala di instansi biasanya memiliki tingkat keterlibatan kerja yang tinggi dalam mengidentifikasi pekerjaan, dan memelihara pekerjaan mereka (Kanungo 1982). Kepala dinas dengan tingkat keterlibatan kerja yang tinggi akan memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk menciptakan senjangan anggaran, yaitu untuk melindungi pekerjaan mereka dan untuk melindungi *image* mereka dalam jangka pendek (Cyert & March 1963)

Maka dengan penelitian ini, peneliti ingin mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran, apakah pengaruh tersebut berdampak positif ataukah negatif terhadap senjangan anggaran yang ada di instansi pemerintah Gresik. Sebab faktor lingkungan merupakan totalitas faktor sosial dan faktor politik, hal tersebut juga akan mempengaruhi perilaku dalam pembuatan perencanaan keputusan untuk masa mendatang. Agar lebih membantu hal yang positif di dalam mencapai target penyusunan lebih akurat tanpa ada kepentingan individual, di dalam tujuan untuk merealisasikan anggaran yang dialokasikan tersebut.

Sejumlah peneliti terdahulu mengenai hubungan kejelasan sasaran anggaran terhadap dampaknya, yang dapat berpengaruh positif maupun negative khususnya pada senjangan anggaran masih tidak banyak. Dan hasil, penelitian-

penelitian tersebut belum didapatkan hasil yang konsisten. Penelitian Darma (2004) mendukung adanya hubungan antara kejelasan sasaran anggaran, dengan kinerja dalam konteks pemerintah daerah menunjukkan hasil yang signifikan. Hal tersebut didukung dengan penelitian Suhartono dan Solichin (2006), bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif signifikan terhadap senjangan anggaran instansi. Demikian juga pada penelitian Putra, (2008) mendukung pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial, kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial SKPD. Dan pada penelitian Kusuma (2013), kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif pada ketepatan APBD di SKPD.

Pada konteks pemerintahan di daerah Gresik, senjangan anggaran merupakan akibat dari sikap kepala instansi yang merasa bertanggung jawab akan sasaran anggarannya sudah jelas. Maka beberapa kepala dinas instansi maupun pegawai sebagian diantaranya, melakukan kesenjangan terhadap anggaran yang direalisasikan. Tapi, apabila tanggung jawab tersebut didukung dengan kinerja yang baik, dan sesuai pencapaian anggaran yang direncanakan untuk instansi daripada kepentingan pribadi, maka kesenjangan tersebut tidak pernah ada. Senjangan anggaran sendiri tidak akan ada apabila keinginan dan pencapaian yang sebenarnya, tercapai serta sesuai harapan baik anggota, kepala instansi, maupun pemerintah kabupaten Gresik.

## **1.2 Rumusan masalah**

Berdasar latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :  
“Apakah terdapat pengaruh sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran di pemerintah kabupaten Gresik?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasar latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka dapat diketahui tujuan penelitian sebagai berikut: “Untuk mengetahui dan membuktikan secara empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran pemerintah kabupaten Gresik.”

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasar latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka dapat diketahui manfaat penelitian sebagai berikut :

### **1. Bagi pemerintah daerah Gresik.**

Untuk lebih mempertimbangkan anggaran baik yang sudah diberi atau yang akan datang dalam pemberian anggaran tersebut pada sasaran instansi ini apakah dipergunakan baik atau belum. Agar dalam pemberian anggaran ke instansi tidak sia – sia dan dapat berpengaruh positif ke instansi, didalam merealisasi anggaran yang didapat.

### **2. Bagi kepala dinas instansi pemerintah daerah.**

Untuk bahan pertimbangan agar dalam menyusun rencana kerja anggaran (RKA) per – periode atau pertahunnya bisa sesuai dan akurat. Dan untuk

pengalokasian dana atau dalam merealisasikan dana yang terserap pada instansi yang ditangani supaya didapat dari pemerintah tersebut.

### 3. Bagi mahasiswa.

Untuk menambah ilmu pengetahuan akan pengelolaan anggaran pada sasaran anggaran terhadap senjangan yang ada dipemerintah kabupaten Gresik, dan bisa menjadi referensi untuk penelitian berikutnya.

## 1.5 Kontribusi Anggaran

Suhartono dan Sholichin (2006) melakukan penelitian yang menunjukkan hasil penelitian mereka bahwasannya kejelasan anggaran instansi pemerintah sehingga kejelasan sasaran anggaran mengurangi terjadinya senjangan anggaran dalam hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran instansi pemerintah daerah.

Penelitian ini akan memperjelas pengaruh sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran instansi pemerintah daerah kabupaten Gresik, penelitian ini terinspirasi oleh penelitian sebelumnya yaitu (Suhartono dan Sholichin, 2006). Pada pengukuran variabel penelitian ini menguji akan kejelasan anggaran terhadap senjangan anggaran pemerintah.

Dan perbedaan pada penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya yaitu: 1.) Sample, waktu, dan tempat yang digunakan Suhartono dan Sholichin, 2006 ialah pada pejabat setingkat kepala, kepala bagian/bidang/subdinas dan kepala subbagian/subbidang/seksi dari badan, dinas dan kantor pada pemerintah daerah kota/kabupaten se-propinsi daerah istimewa Yogyakarta. Sedangkan pada penelitian ini beberapa instansi di pemerintahan kabupaten Gresik. 2.) Adanya

variabel lain yang bertindak sebagai variabel *moderating* yang mempengaruhi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran pada Suhartono dan Sholichin, 2006. Sedangkan pada penelitian ini tidak menggunakannya, hanya variabel kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran saja.