

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 memberikan implikasi yang luas bagi akuntabilitas atau pertanggungjawaban vertikal kepada pemerintah pusat ke pertanggungjawaban horizontal kepada masyarakat melalui DPRD. Adanya sistem otonomi daerah tersebut, mengakibatkan pergeseran orientasi pemerintah dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik, serta pemerintah daerah diharapkan untuk bisa melakukan pengelolaan daerahnya secara baik dan adanya akuntabilitas, sehingga dapat mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat (Savitri & Sawitri, 2014).

Kesuksesan pemerintah daerah tersebut sangatlah tergantung pada inisiatif pemerintah daerah dalam mengelola ekonomi dan kebijakan daerah demi mencapai potensi daerah yang unggul. Sebagai wujud dari akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, diperlukan kewajiban pertanggungjawaban mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan atas tugas dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk Penetapan Anggaran.

Hal ini diperlukan agar optimalisasi dalam pelayanan publik menjadi prioritas utama. Karena masih ditemui banyak keluhan masyarakat mengenai pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta sebagai bentuk pengalokasian anggaran yang kurang

mencerminkan aspek ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran.

Proses pengelolaan keuangan pemerintah, anggaran merupakan salah satu masalah penting. Melalui anggaran, akan diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintah yang menjadi wewenangnya. Komponen kunci dari perencanaan anggaran, yaitu rencana keuangan untuk masa depan yang mengidentifikasi tindakan yang diperlukan untuk mencapainya (Hansen dan Mowen 2009).

Anggaran merupakan instrumen akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002). Sebagai organisasi Sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintah tersebut (Mongeri, 2013).

Penganggaran merupakan suatu proses politis dalam organisasi sektor publik. Jika pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, tetapi sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada masyarakat untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan (Savitri & Sawitri, 2014). Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2009).

Adapun proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang efektif, ekonomis dan efisien tertuang dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 meliputi: (a) Penyusunan RKPD, (b) Penyusunan KUA dan PPA, (c) Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD, (d) Penyiapan Raperda APBD, (e) Penyampaian dan Pembahasan APBD, (f) Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD dan (g) Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Daerah tentang Penjabaran APBD.

Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, anggaran merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2010). Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah sebagai agent dan DPRD sebagai principal (Suhartono dan Solichin, 2006).

Agency theory menjelaskan hubungan antara agen dan principal (Jensen dan Meckling, 1976). Hubungan antara prinsipal dan agen pada instansi pemerintah daerah adalah agen melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan terkait dengan anggaran daerah sedangkan prinsipal berperan dalam melaksanakan pengawasan (Hasanah dan Suartana, 2014). Teori keagenan menjelaskan fenomena yang terjadi apabila atasan mendelegasikan wewenang kepada bawahan untuk melakukan tugas atau otoritas untuk membuat keputusan (Anthony dan Govindarajan, 2005).

Budgetary slack adalah perbedaan antara jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi dari organisasi. Estimasi yang dimaksud disini adalah anggaran yang sesungguhnya dan benar-benar terjadi serta sesuai dengan kemampuan terbaik organisasi. Salah satu fenomena terkait dengan *budgetary slack* dapat dilihat pada Laporan Realisasi Anggaran tempat penelitian dilakukan (Kota Tidore) pada tahun 2021 dan 2020, dimana untuk tahun 2020 anggaran pendapatan bagi hasil pajak yg terealisasi sebesar Rp95.550.833.499,00 selanjutnya, pada tahun 2021 Kota Tidore menganggarkan anggaran pendapatan bagi hasil pajak yang dianggarkan sebesar Rp85.125.392.844,00 sedangkan yang terealisasi sebesar Rp97.628.394.113,00 (LRA Kota Tidore).

Berdasarkan fenomena tersebut, dapat kita lihat bahwa pada tahun 2021 dalam penyusunan anggaran, pemerintah Kota Tidore menganggarkan anggaran pendapatan bagi hasil pajak lebih rendah dibandingkan dengan tahun anggaran 2020, sedangkan pada tahun 2021 tercapainya realisasi anggaran pendapatan bagi hasil pajak sebesar Rp97.628.394.113,00 melebihi dari yang di anggarkan. Dengan kata lain pemerintah Kota Tidore cenderung merendahkan anggaran pada tahun 2021 sebesar Rp85.125.392.844,00 dengan tujuan memperlihatkan kinerja yang lebih baik dari pada tahun sebelumnya atau anggaran tersebut mudah untuk tercapai. Jadi dalam hal ini pemerintah menetapkan anggaran yang tidak sesuai dengan estimasi terbaik atau tidak sesuai dengan keadaan sesungguhnya.

Selain itu, berdasarkan fenomena di atas kita juga dapat melihat bahwa penyusunan anggaran pada OPD di Kota Tidore masih belum efektif dan efisien sehingga banyak penyimpangan yang mungkin terjadi dan menyebabkan adanya

peluang untuk timbulnya *budgetary slack* (senjangan anggaran). Dengan hal ini mendatangkan kerugian bagi daerah. Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi *budgetary slack* yaitu partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi (Vita, dkk, 2020).

Faktor partisipasi anggaran diduga juga dapat mempengaruhi *budgetary slack* (senjangan anggaran). Partisipasi dalam menyusun anggaran sangat diperlukan karena akan menghasilkan informasi yang lebih baik. Melalui sistem ini, bawahan / pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan / pemegang kuasa anggaran dan bawahan / pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Nitiari, 2015).

Partisipasi anggaran (*budgetary participation*) merupakan salah satu sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah *budgetary slack*, dimana atasan harus terlibat dalam kaji ulang (penelaahan) anggaran, pengesahan anggaran, dan juga mengikuti hasil-hasil pelaksanaan anggaran sehingga tercipta anggaran yang realistis, karena tanpa partisipasi aktif dari atasan, maka bawahan cenderung menetapkan anggaran yang mudah dicapai dengan melakukan *budgetary slack* (Srimuliani, dkk, 2014).

Partisipasi anggaran pada sektor publik terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif, dan masyarakat bekerjasama dalam pembuatan anggaran. Anggaran dibuat oleh Kepala Daerah melalui usulan dari unit-unit kerja yang disampaikan kepada kepala bagian dan diusulkan kepada Kepala Daerah, dan setelah itu bersama-sama DPRD menetapkan anggaran yang dibuat sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku. Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat Pedoman Penyusunan

Rancangan APBD yang dilaksanakan oleh tim anggaran eksekutif bersama unit organisasi perangkat daerah (unit kerja), hal tersebut sejalan dengan *agency theory*. Teori ini mengandung nilai kebersamaan, amanah dari seorang atasan (*agen*) kepada bawahan (*principal*).

Agency theory menjelaskan fenomena yang terjadi apabila atasan mendelegasikan wewenangnya kepada bawahan untuk melakukan suatu tugas atau otoritas untuk membuat keputusan (Anthony dan Govindarajan, 2005). Jika bawahan (*agent*) yang berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran mempunyai informasi khusus tentang kondisi lokal, akan memungkinkan bawahan memberikan informasi yang dimilikinya untuk membantu kepentingan perusahaan.

Praktik senjangan anggaran dalam perspektif teori keagenan dipengaruhi adanya konflik kepentingan agen dengan prinsipal yang muncul disaat setiap pihak berusaha dalam mencapai ataupun mempertahankan tingkat kemakmuran yang diinginkan. Pihak agen mempunyai informasi keuangan yang lebih dari pada prinsipal, apabila agen yang berpartisipasi dalam proses penganggaran mempunyai informasi khusus tentang kondisi lokal, maka memungkinkan agen memberikan informasi yang dimiliki untuk membantu kepentingan perusahaan, akan tetapi dalam hal ini sering keinginan prinsipal tidak sama dengan agen sehingga dapat menciptakan konflik.

Dalam penelitiannya Erina dan Suartana (2016), Dwija (2015) dan Ikhsan (2007) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Hasil yang tak sejalan dikemukakan oleh Piliandani (2016), Sosiawan (2014), Ramadani (2013), Kusniawati dan Lahaya (2017) hasil

penelitiannya menunjukkan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Disisi lain faktor kejelasan sasaran anggaran berpotensi berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Menurut Kenis (1979) terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran. Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda).

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggarannya. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan anggaran yang ingin dicapai organisasi. Hal ini berimplikasi pada penurunan senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Kejelasan sasaran anggaran berhubungan dengan senjangan anggaran. Kejelasan sasaran anggaran merupakan suatu sikap yang jelas dan spesifik seseorang untuk menetapkan tujuan agar anggaran mudah dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab dan berimplikasi pada senjangan anggaran. Sehingga *goal setting theory* menyatakan bahwa karyawan yang memiliki komitmen tujuan tinggi akan mempengaruhi kinerja manajerialnya.

Dalam penelitiannya Bindara dan Puri (2014) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Penelitian yang tak sejalan dikemukakan oleh Suhartono

dan Solichin (2006) menyatakan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Komitmen merupakan prespektif yang bersifat keperilakuan, karena itu perilaku memiliki sifat yang kondisional, komitmen diartikan sebagai perilaku yang konsisten dengan aktivitas, (Biduri, 2011). Komitmen organisasi merupakan salah satu faktor yang akan mempengaruhi sikap dan perilaku individu dalam menjalankan tugas untuk mencapai keberhasilan suatu organisasi, sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi dibandingkan dengan kepentingan sendiri, (Wiener, 1982 dalam Coryananta, 2004).

Komitmen organisasi juga memegang peranan penting dalam senjangan anggaran. Komitmen organisasi bisa tumbuh disebabkan individu memiliki ikatan emosional terhadap organisasi yang meliputi dukungan moral dan menerima nilai yang ada serta tekad dari dalam diri untuk mengabdikan pada organisasi (Anthony dan Govindarajan, 2005).

Komitmen organisasi menjadi hal utama dalam senjangan anggaran karena komitmen organisasi merupakan lingkup identifikasi, keterlibatan dan loyalitas karyawan dan merupakan proses berkelanjutan seorang anggota organisasi mengekspresikan perhatian kepada kesuksesan organisasi, untuk itu sangat penting bagi karyawan untuk memiliki komitmen organisasi. Hal ini sejalan dengan teori kontijensi yang menjelaskan bahwa keefektifitasan organisasi merupakan suatu fungsi kesesuaian antara sistem lingkungan dimana suatu organisasi beroperasi. Sehingga jika individu memiliki komitmen organisasi yang kuat dalam diri maka senjangan anggaran akan dapat dihindari (Husain 2011).

Hal ini sejalan dengan penelitiannya Venusita dan Latuheru (2006) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran, hasil penelitian tak sejalan dikemukakan oleh Sri Widodo (2015) yang dimana hasil penelitiannya menunjukkan bahwa komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Dalam penelitian ini, peneliti mereplikasi penelitian Sofia (2017). Namun ada beberapa hal yang membuat penelitian ini berbeda dengan sebelumnya yakni waktu penelitian dan tempat penelitian. Penelitian ini juga menggunakan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi. Karena komitmen organisasi merupakan suatu hal yang penting dalam mencapai tujuan organisasi. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (goal) yang ingin dicapai oleh organisasi. Ketika individu memiliki komitmen terhadap organisasinya maka tujuan organisasi mudah dicapai.

Berdasarkan penelitian-penelitian yang tidak konsisten maka peneliti tertarik untuk menguji kembali mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating. Alasan peneliti memilih objek pada OPD Kota Tidore yaitu peneliti ingin melihat Pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderating dikarenakan OPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah yang berfungsi sebagai pusat pertanggungjawaban pembangunan daerah dengan di pimpin oleh kepala satuan kerja selaku pengguna anggaran/pengguna barang.

Berdasarkan latar belakang di atas serata beberapa hasil penelitian terdahulu maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh**

Partisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Senjangan Anggaran dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderasi Pada OPD Kota Tidore”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran?
4. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran?

1.3 Tujuan Penelitian

2. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
3. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran.
4. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran
5. Untuk membuktikan secara empiris pengaruh komitmen organisasi terhadap hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan senjangan anggaran

1.4 Manfaat Penelitian

2. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan konsep tentang kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan kinerja pengendalian keuangan daerah. Konsep tersebut yang dikaji adalah

partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran dengan komitmen organisasi sebagai moderasi.

3. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada OPD Kota Tidore Kepulauan dan masyarakat tentang partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran serta memberikan pengetahuan tentang senjangan anggaran.

4. Bagi Kebijakan

Bagi lembaga terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi kebijakan maupun kinerja perusahaan serta sebagai motivasi untuk mengembangkan lembaga organisasi perangkat daerah