

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah yang memberlakukan sistem otonomi daerah menjadi latar belakang setiap pemerintah daerah untuk melaksanakan dan merealisasikan kebijakan sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah suatu hak untuk mengatur serta memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut ialah hak yang diperoleh dari suatu pemerintah pusat (Dunggio & Jasin, 2019). Otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya di setiap daerah secara efektif, efisien, dan optimal dengan tujuan menjadi tolak ukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Supaya pengelolaan sumber daya dapat dimanfaatkan secara optimal dan setiap aktivitas atau kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan, diperlukan adanya perencanaan. Perencanaan tersebut diimplementasikan dalam bentuk anggaran.

Anggaran merupakan perencanaan jangka panjang dari suatu lembaga atau organisasi dalam bentuk satuan uang yang mencerminkan putusan kebijakan dalam rentang waktu tertentu. Anggaran dirancang untuk dijadikan pedoman sekaligus tolak ukur kinerja bagi seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan dan anggaran juga digunakan sebagai alat koordinasi untuk pelaksanaan kegiatan tersebut (Santosa, 2023). Selain digunakan sebagai alat untuk menetapkan biaya dan pendapatan, anggaran juga digunakan sebagai alat untuk menetapkan tujuan suatu pemerintahan. Maka dari itu, setiap pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk dapat melaksanakan perencanaan anggaran sesuai dengan kebijakan daerah (Latif et al., 2020).

Pelaksanaan perencanaan anggaran pemerintah daerah dimulai dengan menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006, proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) meliputi penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), penyusunan rencana kerja dan anggaran Satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD), penyiapan Raperda APBD, penyampaian dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah (RANPERDA) APBD, evaluasi rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD, dan penetapan peraturan daerah tentang APBD dan Peraturan daerah tentang penjabaran APBD.

Setelah APBD disusun dan dilaksanakan dalam satu periode jabatan, selanjutnya dilaporkan dalam bentuk Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Laporan Realisasi Anggaran (LRA) adalah laporan yang menyajikan informasi realisasi pendapatan, belanja, transfer, surplus atau defisit, pembiayaan, dan sisa lebih atau kurang pembiayaan anggaran yang masing-masing dibandingkan dengan anggarannya dalam satu periode (Hapsari et al., 2022). LRA pemerintah kabupaten disusun oleh entitas pelaporan dan entitas akuntansi. Menurut Peraturan Bupati Malang Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Malang Tahun Anggaran 2017, entitas pelaporan yaitu unit dalam pemerintah daerah yang mencakup satu atau lebih entitas akuntansi yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan diwajibkan untuk menyusun dan menyampaikan laporan keuangan, sedangkan entitas akuntansi adalah unit pemerintahan yang menggunakan anggaran atau dana pemerintah, sehingga wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan. Dalam hal ini, entitas akuntansi yang bertanggungjawab atas penyusunan laporan keuangan termasuk LRA adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). SKPD merupakan salah satu organisasi sektor publik yang memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan publik secara transparan, salah satunya dalam melaporkan anggaran. SKPD perlu memiliki strategi yang tepat dalam menyusun anggaran secara efektif, efisien, dan optimal agar kegiatan atau program SKPD yang direncanakan dapat berjalan dengan baik, sehingga anggaran yang telah disusun dan tujuan pemerintah dapat terealisasi (Rahmawati R., 2021). Selanjutnya, Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yang disusun oleh setiap SKPD diserahkan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) untuk merekonsiliasi data LRA dari seluruh SKPD dan membentuk LRA pemerintah kabupaten. LRA pemerintah kabupaten digunakan untuk mengukur kinerja pemerintah daerah dalam pengoptimalan anggaran dan pendapatan yang efektif dan efisien, melakukan penghindaran terhadap pengeluaran-pengeluaran yang tidak diperlukan, serta menilai kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Penilaian kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah didasarkan pada pengukuran perbandingan antara jumlah realisasi dengan anggaran yang telah dirancang. Kinerja anggaran pendapatan dan belanja daerah yang baik ditunjukkan dengan jumlah realisasi pendapatan daerah lebih tinggi dari yang dianggarkan dan jumlah realisasi anggaran belanja daerah lebih rendah dari yang dianggarkan. Penilaian kinerja yang didasarkan pada terlaksana atau tidaknya target anggaran dapat mendorong pemerintah

daerah untuk melakukan kesenjangan anggaran, dengan tujuan mengamankan porsi anggaran program dan kegiatan yang disusun pemerintah daerah dan disahkan oleh legislatif yang telah dialokasikan dalam Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) (Latif et al., 2020). Menurut Mursyidi (2009) dalam (Murdiatun et al., 2021) pengukuran kinerja pemerintah dilakukan dengan pencapaian kinerja 100%. Ukuran capaian penilaian kinerja yang telah ditentukan menjadi tantangan bagi pemerintah, karena harus menganggarkan dan mengalokasikan anggaran secara efektif dan efisien. Namun, dalam pelaksanaannya terjadi ketidakseimbangan atau selisih antara jumlah yang dianggarkan dengan jumlah realisasi. Hal ini menjadi penyebab terjadinya kesenjangan anggaran.

Kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) yaitu fenomena yang terjadi ketika terdapat perbedaan jumlah antara anggaran yang direncanakan (estimasi) dengan jumlah realisasinya. Menurut Merchant (1981) dalam (Rosmilasari & Hartiyah, 2021) kesenjangan anggaran biasanya dilakukan dengan merendahkan pendapatan atau menaikkan biaya dari yang seharusnya supaya anggaran mudah dicapai. Kesenjangan anggaran dapat dipastikan terjadi ketika anggaran telah terealisasi (Sugianto et al., 2020). Permasalahan terkait kesenjangan anggaran tidak dapat terhindarkan selama proses penyusunan serta pengelolaan anggaran. Fenomena terkait permasalahan kesenjangan anggaran masih terjadi di Indonesia, begitu pula di provinsi Jawa Barat. Fenomena kesenjangan anggaran di Jawa Barat didasarkan pada hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap laporan keuangan pemerintah provinsi Jawa Barat tahun anggaran 2023. Dilansir dari *bpk.go.id* BPK menemukan permasalahan belanja modal gedung dan bangunan pada delapan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berdampak pada pengoptimalan belanja daerah yang tidak efisien. Sehingga, BPK merekomendasikan kepada Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) selaku Bendahara Umum Daerah agar melakukan efisiensi belanja daerah pada tahun 2024. Belanja yang efisien akan berdampak pada pengoptimalan penggunaan anggaran, memastikan anggaran yang ada dapat memenuhi kebutuhan, dan dapat meminimalisir terjadinya kesenjangan anggaran. Adapun permasalahan kesenjangan anggaran juga terjadi di salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Barat yaitu Kabupaten Kuningan.

Fenomena kesenjangan anggaran di Kabupaten Kuningan didasarkan pada hasil temuan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perwakilan Jawa Barat terhadap Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun

Anggaran 2023. Dilansir dari *fraksipkskuningan.id* BPK merekomendasikan kepada ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kuningan untuk dapat menyusun anggaran secara rasional dalam menetapkan target pendapatan dengan potensi pendapatan, sehingga target pendapatan dapat tercapai. Selain itu, terdapat pendapatan retribusi daerah sebesar Rp 12,288 miliar yang belum ditagihkan yang berakibat pada jumlah realisasi retribusi daerah terhadap jumlah yang dianggarkan memiliki selisih yang tinggi yaitu hanya mencapai 35,55%. Sehingga, selisih tersebut berpengaruh pada jumlah realisasi pendapatan yang tidak mencapai target anggaran pendapatan dan menyebabkan terjadinya kesenjangan anggaran yang berakibat pada alokasi sumber daya dan anggaran yang tidak efisien.

Berikut ini merupakan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Kuningan Tahun Anggaran 2019-2023:

Tabel 1. 1 Realisasi Anggaran Pendapatan Kabupaten Kuningan Tahun Anggaran 2019-2023

Tahun	Anggaran Pendapatan (Rp)	Realisasi Pendapatan (Rp)	Selisih (Rp)	Persentase Realisasi terhadap Anggaran Pendapatan (%)
2019	2.832.298.880.947,00	2.747.862.863.686,00	84.436.017.261,00	97,02
2020	2.895.872.357.957,00	2.776.498.025.041,00	119.374.332.916,00	95,88
2021	2.824.451.702.434,00	2.778.618.768.752,00	45.832.933.682,00	98,38
2022	2.978.249.493.326,00	2.679.667.713.075,66	298.581.780.250,34	89,97
2023	3.081.628.422.612,00	2.842.021.968.214,00	239.606.454.398,00	92,22

Sumber: <https://kuningankab.go.id/>

Tabel 1. 2 Realisasi Anggaran Belanja Kabupaten Kuningan Tahun Anggaran 2019-2023

Tahun	Anggaran Belanja (Rp)	Realisasi Belanja (Rp)	Selisih (Rp)	Persentase Realisasi terhadap Anggaran Belanja (%)
2019	2.334.478.487.595,00	2.198.502.752.623,00	135.975.734.972,00	94,18
2020	2.493.331.031.648,00	2.341.430.774.781,00	151.900.256.867,00	93,91
2021	2.853.253.923.696,00	2.742.154.197.355,53	111.099.726.340,47	96,11
2022	3.022.516.285.984,00	2.708.515.650.596,00	314.000.635.388,00	89,61
2023	3.107.960.488.660,00	2.832.406.522.597,00	275.553.966.063,00	91,13

Sumber: <https://kuningankab.go.id/>

Berdasarkan tabel 1.1 dan 1.2 terjadi kesenjangan anggaran di kabupaten Kuningan tahun 2019-2023, ditunjukkan dengan selisih yang terdapat pada anggaran yang ditargetkan dengan realisasi anggaran. Pada tahun 2019-2023 jumlah realisasi pendapatan selalu lebih rendah dibandingkan dengan yang dianggarkan. Artinya, anggaran pendapatan tidak tercapai sesuai dengan target yang telah ditentukan. Selain

itu, anggaran belanja tahun 2019-2023 mengindikasikan kesenjangan anggaran. Jumlah anggaran belanja daerah yang dianggarkan melebihi kebutuhan yang sebenarnya, menyebabkan anggaran belanja tidak diserap secara optimal dan diperkuat dengan jumlah persentase realisasi terhadap anggaran belanja daerah yang tidak mencapai angka 100%. Hal tersebut menunjukkan bahwa APBD kabupaten Kuningan mengalami kesenjangan anggaran.

Kesenjangan anggaran disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, dan komitmen organisasi (Siswiraningtyas & Yuhertiana, 2021). Menurut Agustina, Masin, & Yanuarisa (2020) faktor yang mempengaruhi kesenjangan anggaran yaitu *self esteem*, *budget emphasis*, dan *locus of control*. Begitu pula kapasitas individu dan asimetri informasi yang berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran (Rosmilasari & Hartiyah, 2021). Adapun faktor-faktor yang digunakan oleh peneliti adalah kejelasan sasaran anggaran, partisipasi anggaran, *budget emphasis*, asimetri informasi, dan *locus of control*.

Faktor pertama yang mempengaruhi kesenjangan anggaran yaitu kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran menurut Kenis (1979) dalam (Uppa, 2019) adalah sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran akan memudahkan pegawai dalam melaksanakan serta mempertanggungjawabkan tugas yang diberikan, karena para pegawai mengetahui tujuan penggunaan anggaran yang telah direncanakan. Tetapi, sasaran anggaran yang disusun dengan jelas dan spesifik dapat mendorong untuk melakukan kesenjangan anggaran yang disebabkan oleh penyusun anggaran sudah memahami target anggaran yang harus dicapai dengan melakukan penganggaran yang tidak disesuaikan dengan kemampuan organisasi, sehingga target anggaran dapat dicapai dengan mudah. Terdapat perbedaan hasil penelitian terdahulu terkait dengan pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kesenjangan anggaran (*research gap*). Penelitian Pratiwi et al., (2023) menghasilkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kesenjangan anggaran. Berbeda dengan penelitian Tariani et al., (2023) bahwa kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran.

Faktor lain yang dapat mempengaruhi kesenjangan anggaran yaitu partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran berarti seluruh aparat pemerintah daerah diharuskan dapat memahami dan berpartisipasi dalam penyusunan maupun pengambilan keputusan

anggaran. Menurut Munawar (2006) dalam (Prakasa, 2020) partisipasi menunjukkan pada luasnya partisipasi bagi aparat pemerintah daerah dalam memahami anggaran yang telah diusulkan oleh unit kerjanya dan pengaruh tujuan pusat pertanggungjawaban anggaran mereka. Keterlibatan aparat dalam berpartisipasi pada penyusunan anggaran dapat memberikan kesempatan untuk melakukan kesenjangan anggaran. Hasil penelitian terdahulu terkait pengaruh partisipasi anggaran terhadap kesenjangan anggaran masih terdapat perbedaan. Penelitian Rinaldi et al., (2020) bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kesenjangan anggaran. Berbeda dengan penelitian Nurhayati et al., (2022) bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap kesenjangan anggaran. Sedangkan, menurut penelitian Novriani (2023) partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran.

Faktor selanjutnya yang diperkirakan mempengaruhi kesenjangan anggaran yaitu *budget emphasis*. *Budget emphasis* atau penekanan anggaran merupakan suatu keadaan ketika menilai kinerja organisasi atau perusahaan serta pihak bawahan berdasarkan anggaran. Menurut Kusniawati & Lahaya (2018) dalam (Ansari et al., 2023) penekanan anggaran terjadi ketika penghargaan atau *reward* diberikan dari atasan kepada bawahan ketika bawahan dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan. *Budget emphasis* (penekanan anggaran) berupa pemberian penghargaan kepada pegawai apabila mencapai target anggaran dapat meningkatkan motivasi pegawai agar kinerja yang dilaksanakan mendapat imbalan. Adapun *budget emphasis* dengan cara seperti ini dapat berakibat pada terjadinya kesenjangan anggaran, karena pegawai akan berupaya dalam mencapai target anggaran, seperti menyusun anggaran di bawah kemampuan organisasi. Terdapat perbedaan hasil penelitian mengenai pengaruh *budget emphasis* terhadap kesenjangan anggaran. Penelitian Ansari et al., (2023) bahwa *budget emphasis* berpengaruh positif signifikan terhadap kesenjangan anggaran. Berbeda dengan hasil penelitian Pramudiati et al., (2022) yang menunjukkan bahwa *budget emphasis* tidak berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran.

Asimetri informasi diperkirakan menjadi faktor yang mempengaruhi kesenjangan anggaran. Asimetri informasi yaitu suatu keadaan ketika terdapat salah satu pihak yang memiliki informasi melebihi batas informasi yang seharusnya pihak tersebut ketahui. Sehingga, dapat menyebabkan perbedaan informasi antara pihak satu dengan pihak lain yang dapat mempengaruhi proses penyusunan anggaran. Menurut Suartana (2010) ketika sebuah pihak atau dalam hal ini *principal* memiliki informasi yang lebih banyak maka akan menyebabkan situasi yang mengharuskan agen memenuhi lebih banyak tujuan.

Akan tetapi, ketika agen atau pihak di bawah memiliki informasi dengan bobot yang lebih banyak dapat menyebabkan peluang atau kesempatan bagi mereka untuk menurunkan target anggaran yang sedang berusaha dicapai oleh perusahaan (Tariani et al., 2023). Hal ini dapat mendorong terjadinya kesenjangan anggaran, karena penyusunan anggaran dilakukan semata-mata hanya agar target dapat dicapai dengan mudah. Terdapat perbedaan hasil penelitian terdahulu terkait pengaruh asimetri informasi terhadap kesenjangan anggaran. Penelitian Tariani et al., (2023) bahwa asimetri informasi berpengaruh positif signifikan terhadap kesenjangan anggaran. Namun, berbeda dengan penelitian Ekayanti (2024) yang menunjukkan bahwa asimetri informasi tidak berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran.

Selain faktor-faktor yang telah disebutkan, *locus of control* merupakan faktor yang diperkirakan dapat mempengaruhi terjadinya kesenjangan anggaran. *Locus of control* dapat didefinisikan sebagai kendali atas sikap, etika, maupun perilaku dalam setiap individu. Apabila individu mampu mengendalikan dan menghadapi diri sendiri dalam menentukan takdir atau tujuan, maka dapat dikatakan bahwa individu tersebut memiliki tingkatan *locus of control* yang baik. Menurut Pello (2014) dalam (Sugianto et al., 2020) bahwa seseorang yang tidak memiliki *internal locus of control* yang baik akan gagal menjalankan fungsi dan perannya dalam proses penyusunan anggaran serta dalam mencapai sasaran anggaran. Hal tersebut disebabkan oleh individu meyakini bahwa ia memiliki kemampuan dalam mengendalikan diri sendiri atas segala perilakunya termasuk berani mengambil keputusan demi kepentingan diri sendiri, seperti melakukan kesenjangan anggaran. Sehingga, *locus of control* dapat mempengaruhi kesenjangan anggaran. Berdasarkan penelitian terdahulu mengenai pengaruh *locus of control* terhadap kesenjangan anggaran, terdapat perbedaan hasil penelitian. Penelitian Nurhayati et al., (2022) bahwa *locus of control* berpengaruh positif terhadap kesenjangan anggaran. Berbeda dengan penelitian Sinaldi et al., (2023) bahwa *locus of control* berpengaruh negatif terhadap kesenjangan anggaran.

Berkaitan dengan latar belakang yang telah disampaikan, penulis tertarik akan melaksanakan penelitian dengan judul **“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kesenjangan Anggaran (Studi Empiris Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Kuningan)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan di atas, rumusan masalah penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran?
2. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran?
3. Apakah *budget emphasis* berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran?
4. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran?
5. Apakah *locus of control* berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini diantaranya yaitu dapat memberikan fakta dan bukti empiris serta menghasilkan model yang berkaitan dengan:

1. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap kesenjangan anggaran.
2. Pengaruh partisipasi anggaran terhadap kesenjangan anggaran.
3. Pengaruh *budget emphasis* terhadap kesenjangan anggaran.
4. Pengaruh asimetri informasi terhadap kesenjangan anggaran.
5. Pengaruh *locus of control* terhadap kesenjangan anggaran.

1.4 Manfaat Penelitian

Berkenaan dengan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yakni berkaitan dengan kinerja keuangan pemerintah daerah selanjutnya adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu berperan dalam pengembangan pemikiran dan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran, *Budget Emphasis*, Asimetri Informasi, dan *Locus of Control* yang berpengaruh terhadap Kesenjangan Anggaran.

2. Manfaat Praktis

1) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta saran bagi Pemerintah Daerah terkhusus pada bagian Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Kuningan dalam melaksanakan tugas maupun pengambilan keputusan serta kebijakan terkait anggaran tanpa terjadi kesenjangan anggaran.

2) Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian sebagai referensi untuk melaksanakan penelitian selanjutnya dengan topik penelitian yang sama, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan tambahan dalam konsep atau keberlanjutan penelitian.