

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pengelolaan anggaran telah menjadi perhatian utama bagi para pengambil keputusan pemerintah, baik ditingkat pusat ataupun daerah. Sejauh ini berbagai perundang-undangan dan produk hukum telah dikeluarkan dan diberlakukan dalam upaya untuk menciptakan sistem pengelolaan anggaran yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat (Halim, 2007: 141).

Salah satu masalah penting dalam pengelolaan keuangan pemerintah tersebut adalah anggaran, anggaran bisa merupakan suatu rencana kerja jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana kegiatan jangka panjang yang ditetapkan dalam proses penyusunan anggaran.

Anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan suatu proses politik. Dalam hal ini, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002: 61). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Dahulu anggaran dilakukan dengan sistem *top-down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan system ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang

diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran.

Bertolak dari kondisi ini, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah di atas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*). 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 (Wildan, 2011).

Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Murray, 1990) dalam Sumarno (2005). Utomo (2006) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan/pelaksana anggaran melakukan senjangan anggaran. Hal ini mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya dan bias dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka (Dunk dan Nouri, 1998) dalam Utomo (2006). Fisher, Frederickson dan Peffer (2002) dalam Burmawuna (2011) menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetris.

Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia (Siegel, (1989) dalam Burmawuna (2011), terutama bagi orang yang langsung terlibat dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang

efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan.

Salah satu sasaran demi menunjang keberhasilan organisasi adalah dalam proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas (*top management*) sampai manajemen tingkat bawah (*lower level management*). Proses penyusunan anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia (Siegel dan Marconi, 1989) dalam Wildan (2011), terutama bagi orang yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran. Berbagai masalah perilaku akan muncul dalam proses penyusunan anggaran, misalnya ketika bawahan yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, padahal bawahan memiliki informasi yang dapat digunakan untuk membantu keakuratan anggaran organisasi.

Perkiraan bias tersebut dilakukan dengan melaporkan prospek penerimaan yang lebih rendah, dan prospek biaya yang lebih baik, sehingga target anggaran dapat lebih mudah dicapai. Tindakan bawahan memberikan laporan yang bias dapat terjadi jika dalam menilai kinerja atau pemberian *reward*, atasan mengukurnya berdasarkan pencapaian sasaran anggaran. Dengan tercapainya sasaran anggaran, bawahan berharap dapat mempertinggi prospek kompensasi yang akan diperolehnya. Namun, bagi perusahaan, laporan anggaran yang bias akan mengurangi keefektifan anggaran di dalam perencanaan dan pengawasan organisasi (Minanda, 2009).

Perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi ini disebut senjangan anggaran (*budgetary slack*) Wildan (2011), atau merupakan pelaporan jumlah anggaran yang dengan sengaja dilaporkan melebihi sumber daya yang dimiliki organisasi dan mengecilkan kemampuan produktivitas yang dimilikinya. Bukan hanya kepala-kepala sub bagian yang menjadi perhatian kepala dinas, tetapi seluruh pegawai termasuk bawahan. Ketika bawahan yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran memberikan perkiraan yang bias kepada kepala sub masing-masing, padahal terkadang bawahan memiliki informasi yang dapat digunakan untuk membantu keakuratan anggaran organisasi. Tapi bawahan jarang memberikan informasi yang pas. Bahkan ada tindakan bawahan yang mengecilkan kapabilitas produktifnya ketika dia diberi kesempatan untuk menentukan standar kerjanya. Dengan anggapan merasa sudah cukup puas dengan standar kerjanya sendiri. Hal ini dapat menyebabkan sulitnya untuk mengetahui baik tidaknya rencana kerja anggaran, bahkan cenderung tidak ada kemajuan, apabila pegawai merasa cepat puas. Salah satu kemungkinan yang dapat terjadi akibat diterapkannya metode partisipatif dalam menyusun anggaran adalah munculnya senjangan anggaran, sisi pendapatan diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih rendah dari yang seharusnya dan atau pada sisi belanja diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi dari yang seharusnya. (Wildan, 2011).

Senjangan anggaran adalah perbedaan antara anggaran yang dinyatakan dan estimasi anggaran terbaik yang secara jujur dapat diprediksikan. Manajer

menciptakan senjangan dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah dan biaya lebih tinggi. Manajer melakukan hal ini agar target anggaran dapat dicapai sehingga kinerja manajer terlihat baik. Karena karakter dan perilaku manusia yang berbeda-beda, partisipasi penganggaran dapat berpengaruh atau tidak berpengaruh terhadap senjangan (Veronica, 2008).

Masalah yang sering muncul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah/menengah dalam penyusunan anggaran adalah penciptaan senjangan anggaran (*budgetary slack*). Dalam penelitian Christina (2011) para peneliti akuntansi menemukan bahwa senjangan anggaran dipengaruhi oleh beberapa faktor termasuk diantaranya partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran (Yuwono, 1999). Young (1985) dan Merchant (1985) telah menguji secara empiris bahwa senjangan anggaran terjadi karena bawahan memberikan informasi yang bias kepada atasan dengan cara melaporkan biaya yang lebih besar atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah. Penelitian Camman (1976), Dunk (1993), Merchant (1985) dan Onsi (1973) menunjukkan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat mengurangi senjangan anggaran. Beberapa hasil penelitian oleh para peneliti terdahulu terlihat adanya hubungan yang tidak konsisten antara partisipasi anggaran dan senjangan anggaran, (Christina, 2011).

Anggaran disusun pada awal periode dengan melibatkan kepala sub bagian. Kepala bagian sebagai atasan/pemegang kuasa anggaran memproyeksikan kinerja untuk menetapkan target yang akan dicapai oleh suatu sub bagian dalam sebuah periode. Idealnya, target yang akan dicapai tidak terlampau rendah maupun terlalu tinggi, melainkan proporsional. Maksudnya bahwa penetapan

target mempertimbangkan sumber daya yang ada. Kepala bagian perlu mencermati kapasitas bawahan/pelaksana anggaran sehingga anggaran yang disepakati nantinya tidak terlalu ketat ataupun longgar.

Berdasarkan pengamatan sementara pada Pemerintah kabupaten Gorontalo, Penyusunan anggarannya juga mengacu pada proses *bottom up* dimana masing-masing SKPD menyusun sendiri anggaran bagi dinas masing-masing. Proses penganggaran seperti ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajerial SKPD, khususnya SKPD yang ada di kabupaten Gorontalo. Dalam pelaksanaannya di SKPD yang ada di kabupaten Gorontalo partisipasi aparat masih kurang maksimal, karena tidak semua terlibat dalam penyusunan anggaran.

Wildan (2011) menyatakan salah satu kemungkinan yang dapat terjadi akibat diterapkannya metode partisipatif dalam menyusun anggaran adalah munculnya senjangan anggaran, hal ini terlihat dalam laporan realisasi anggaran tahun 2010 Pemkab Gorontalo dimana sisi pendapatan diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih rendah dari yang seharusnya dan atau pada sisi belanja diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi dari yang seharusnya, seperti yang terlihat dalam tabel 1 berikut berikut:

Tabel 1: Perbedaan antara anggaran dan realisasi

No	Uraian	Tahun Anggaran 2010		%
		Anggaran	Realisasi	
1	Pendapatan	572.872.567.218,00	556.322.837.133,93	97.12%
2	Belanja	598.651.082.743,00	531.331.018.285,47	88.75%

Sumber: Laporan keuangan pemkab. Gorontalo 2010

Dicermati dari data Tabel 1, Laporan Realisasi Anggaran APBD tahun 2010, menunjukkan bahwa jumlah pendapatan daerah sebesar Rp.556.322.837.133,93 atau 97.12% dari target pendapatan 2010 sebesar Rp. 572.872.567.743,00. sehingga pendapatan yang dianggarkan tidak 100% terealisasi, Berdasarkan data tersebut terlihat sisi pendapatan diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi dari yang seharusnya, sehingga dapat menimbulkan senjangan anggaran. Realisasi anggaran pembiayaan juga mengalami hal yang serupa dengan pos belanja yaitu estimasi yang tinggi namun pada realisasinya lebih rendah. Pada tahun anggaran 2010 Belanja dianggarkan sebesar Rp.598.651082.743,00 namun realisasinya hanya sebesar Rp.531.331.018.285.47 atau sekitar 88.75% dari yang diestimasikan.

Apabila dikaitkan dengan fenomena senjangan anggaran yang terjadi di atas, maka perlu dikaji lebih mendalam mengenai keterkaitan hubungannya dengan partisipasi anggaran. Dalam partisipasi anggaran, proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan. Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Berdasarkan latar belakang dan beberapa hasil penelitian yang pernah dilakukan, peneliti tertarik untuk meneliti kembali “Pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Gorontalo”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut maka peneliti menyimpulkan bahwa identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah

1. Adanya perbedaan mendasar antara anggaran pendapatan belanja dan realisasi pendapatan belanja, dimana anggaran yang direncanakan tidak sesuai dengan yang direalisasikan, sehingga dapat menimbulkan senjangan anggaran.
2. Masih kurangnya partisipasi aparat dalam penyusunan anggaran sehingga hasil yang diharapkan tidak maksimal

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini untuk menguji dan mengetahui seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran pada DPPKAD Kabupaten Gorontalo.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Untuk akademis yaitu guna mengembangkan dan mengkaji lebih dalam lagi mengenai akuntansi sektor publik khususnya materi yang berhubungan dengan penganggaran sektor publik.

1.5.2 Manfaat Praktis

Bagi penulis, penelitian yang dilakukan dapat memberikan tambahan wawasan ilmu pengetahuan akuntansi dibidang pengelolaan keuangan Daerah dalam hal anggaran (*budgeting*), mempelajari dan membandingkan keterkaitan antara ilmu yang diperoleh dengan realita dalam dunia birokrasi yang sesungguhnya. Bagi pemerintah, sebagai apresiasi bagi Pemerintah untuk mengevaluasi dan meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan dalam kajian anggaran pemerintah.