

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen adalah anggaran. Anggaran merupakan alat bantu manajemen dalam mengalokasikan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya dana yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan.

Penganggaran merupakan suatu proses yang cukup rumit pada organisasi sektor publik, termasuk di antaranya pemerintah daerah. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik dan didiskusikan untuk mendapat masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dari uang publik (Mardiasmo, 2002: 61).

Dalam menjalankan Pemerintahan, terutama dalam optimalisasi pelayanan publik maka Pemerintah Daerah memiliki sejumlah laporan yang berupa informasi yang terdapat pada masing-masing dinas. Tentunya Kepala Dinas dan Kepala Sub Dinaslah yang lebih mengetahui informasi tentang capaian program di instansinya masing-masing.

Menurut Brownell (dalam Falikhatun 2007), partisipasi penganggaran adalah proses yang menggambarkan individu-individu terlibat dalam penyusunan

anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran dan perlunya penghargaan atas pencapaian target anggaran tersebut.

Salah satu dampak negatif dari partisipasi penganggaran menurut Dunk dan Perera (1997) dalam Noch (2006: 3) adalah timbulnya senjangan anggaran (*budgetary slack*). Senjangan anggaran merupakan perbedaan antara jumlah yang dianggarkan dengan biaya dan pengeluaran yang seharusnya. Sementara menurut Chow, *et.al.* (1988) dalam Noch (2006: 3), senjangan anggaran didefinisikan sebagai perbedaan antara kinerja yang diharapkan dengan yang dilaporkan pada anggaran. Adapun dampak positif dari sistem partisipasi penganggaran antara lain meningkatkan kinerja (Milani, 1975), meningkatkan kepuasan kerja (Frucot dan Shearon 1991), menurunkan senjangan anggaran (Dunk, 1993; Fitri, 2004).

Berbagai penelitian mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan penganggaran seperti partisipasi dan kesenjangan anggaran, telah banyak dilakukan. Beberapa peneliti masih saling beda pendapat mengenai hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran. Dimana dalam hasil penelitian mereka ada yang mendukung adanya pengaruh negatif partisipasi terhadap senjangan anggaran (penelitian yang dilakukan oleh Dunk, 1993) dan ada pula penelitian lainnya yang tidak mendukung adanya pengaruh negatif partisipasi terhadap senjangan anggaran (penelitian yang dilakukan oleh Young (1985) dan Lukka (1988) dalam Yuwono, 1998). Sehingga adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran mungkin bias mempengaruhi adanya senjangan anggaran dalam arah yang negatif atau mungkin dalam arah yang positif.

Penelitian yang mendukung adanya pengaruh negatif partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran seperti Noviandri (2008) membuktikan partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran. Dimana partisipasi dari pimpinan tingkat bawah dalam penyusunan anggaran dapat mengurangi terjadinya senjangan anggaran. Hal ini serupa dengan penelitiannya Husain (2011), dimana dalam hasil penelitiannya menunjukkan adanya pengaruh negatif partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran. Sebaliknya penelitian Young (1985), Yuwono (1999), dan Hermanto (2003) dalam Falikhatun (2007) menunjukkan bahwa partisipasi dapat menyebabkan senjangan anggaran (*budgetary slack*). Menurut Hilton dalam Falikhatun (2007) sebagaimana dikutip kembali oleh Supanto (2010), tiga alasan utama manajer melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*): (a) orang-orang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus di mata atasan jika mereka dapat mencapai anggarannya; (b) *budgetary slack* selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut dapat melampaui/mencapai anggarannya; (c) rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber daya.

Menurut saya, sebagian besar penelitian mengenai pengaruh partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran dilakukan pada sektor swasta khususnya perusahaan manufaktur. Penelitian mengenai senjangan anggaran di sektor publik khususnya Pemerintah Daerah belum banyak dilakukan. Padahal di organisasi sektor publik yang meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, orsospol, yayasan, LSM, dan koperasi (Mardiasmo, 2002)

mempunyai karakteristik anggaran yang sangat berbeda baik sifat, penyusunan, maupun pelaporannya. Perbedaan dalam perencanaan dan persiapan anggaran sektor publik, serta adanya pendanaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah cenderung menyebabkan ketergantungan keuangan yang menimbulkan terjadinya *slack* (Mardiasmo, 2002).

Hasil penelitian di atas jika dikaitkan dengan kondisi yang ada di lingkungan pemerintah kota Gorontalo, maka kemungkinan besar ada indikasi terjadi kesenjangan anggaran, hal ini diperkuat dengan data realisasi dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kota Gorontalo, sebagai berikut:

Tabel 1
Total Anggaran dan Realisasi APBD Kota Gorontalo
Tahun Anggaran 2009-2011
(dalam satuan rupiah)

Kota Gorontalo									
Uraian	Anggaran 2009	Realisasi 2009	(%)	Anggaran 2010	Realisasi 2010	(%)	Anggaran 2011	Realisasi 2011	(%)
Pendapatan	487.222.835.891	417.715.697.693	85,73	556.389.430.216	503.562.284.429	90,51	634.852.421.085	573.569.646.515,09	90,35
Belanja	509.563.606.229	440.009.556.617	86,35	548.241.074.274	475.470.285.241	86,73	634.931.105.169	569.023.524.016,09	89,62

Sumber: DPPKAD Kota Gorontalo, 2012

Dari tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa anggaran yang dianggarkan untuk pendapatan dan belanja dilaporkan lebih besar dari realisasi yang dilaporkan. Artinya bahwa kemungkinan dalam proses penyusunan anggaran, para manajer bawahan yang terlibat dalam penyusunan anggaran mengurangi dan melebihi jumlah anggaran dari yang seharusnya.

Maka berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran (Studi pada Pemerintah Daerah Kota Gorontalo)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait, di antaranya:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan literatur akuntansi sektor publik di Indonesia terutama dalam hal keberhasilan implementasi penerapan anggaran berbasis kinerja. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian-penelitian akuntansi sektor publik. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada aparatur pemerintah daerah, terutama dalam penyusunan anggaran yang melibatkan partisipasi anggaran.