

# **BAB I**

## **PENDAHULAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Sejak era reformasi Tahun 1998 paradigma pembangunan di Indonesia telah bergeser dari model pembangunan yang sentralistik menjadi desentralistik. Pembagian kewenangan menjadi bagian dari arah kebijakan untuk membangun daerah yang dikenal dengan istilah kebijakan ekonomi daerah. Hal tersebut ditandai dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selanjutnya Undang-undang ini diganti dan disempurnakan dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sejalan dengan diberlakukannya undang-undang tersebut membawa konsekuensi logis bagi pemerintah daerah yaitu perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah, hubungan keuangan serta membawa perubahan penting dalam pengelolaan pemerintah daerah. (Halim, Iqbal, 2012:116).

Perubahan paradigma daerah dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, dan efektif. Reformasi anggaran daerah dimulai dari penyusunan anggaran daerah yang tidak

lagi mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1975 tentang cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja. Perubahan kebijakan tentang anggaran terjadi mengikuti perubahan kebijakan pengelolaan keuangan negara. (Halim, Damayanti, 2007:174) dalam (Alamri, 2013:2)

Menurut Basri (2010:69) penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas. Secara rinci, anggaran sektor publik berisi tentang besarnya belanja yang harus dikeluarkan untuk membiayai program dan aktivitas yang direncanakan serta cara mendapatkan dana untuk membiayai program dan aktivitas tersebut.

Penyusunan anggaran dalam pemerintahan harus benar-benar memfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat bukan hanya untuk mewujudkan kepentingan pribadi atau golongan semata. Untuk itulah diperlukan informasi yang benar-benar akurat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah, jangan sampai usulan-usulan yang telah diusulkan oleh masyarakat tidak terakomodasi dalam anggaran. (Pratama, 2013:2). Dalam skala regional, pemerintah daerah merupakan organ yang krusial, pemerintah daerah terdiri dari berbagai lembaga yang dikenal dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Setiap SKPD terdiri dari banyak personil. Orang-orang yang ada dalam pemerintahan ini

pun mendapat tantangan baru dengan munculnya kebijakan mengenai otonomi daerah. Khusus untuk menangani anggaran, salah satu prosedurnya adalah menyusun anggaran dengan metode partisipatif, yaitu dengan melibatkan masing-masing SKPD untuk mengajukan anggaran, mempersiapkan anggaran dan melaksanakan penyusunan anggaran (Husain, 2011). Dalam menyusun anggaran pada sektor pemerintahan melalui proses partisipasi anggaran terdapat empat siklus anggaran melalui empat tahap yaitu: 1) tahap persiapan anggaran, 2) tahap ratifikasi, 3) tahap implementasi/pelaksana anggaran, 4) tahap pelaporan dan evaluasi. (Mardiasmo, 2002).

Menurut Brownell dalam Falikhatun (2007), partisipasi anggaran yaitu proses yang menggambarkan individu-individu dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran dan perlunya penghargaan atas pencapaian target tersebut. Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan pendekatan manajerial yang umumnya dinilai dapat meningkatkan kinerja manajerial. Partisipasi dalam penyusunan anggaran akan memotivasi manajer untuk mencapai tujuan anggaran. Partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat dilihat dari keikutsertaan, kepuasan, kebutuhan, kerelaan, besarnya pengaruh dan seberapa sering atasan dalam meminta pendapat (Ariadi, 2006).

Dalam penyusunan anggaran, harus diperhatikan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut. Pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut adalah pihak *prinsipal* (atasan) dan

*agen* (bawahan). Dengan komunikasi yang baik dalam penyusunan anggaran, maka bawahan bisa mengetahui apa sebenarnya yang diharapkan dan oleh atasan akan dapat mengetahui kendala-kendala yang terjadi pada bawahan yang menyangkut sistem penganggaran (Husain , 2011).

Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan beberapa faktor seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan. Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*). (Husain, 2011).

Senjangan anggaran (*budgetary slack*) biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai (Merchant dalam Falikhatun, 2007:2). Kesenjangan anggaran terjadi karena fungsi anggaran sebagai indikator mengukur kinerja, ketidakpastian yang tinggi dan kesulitan memproyeksikan apa yang akan terjadi dimasa mendatang. Dalam konteks penyusunan anggaran, manajer bawahlah yang lebih mempunyai informasi lengkap dan relevan dibandingkan dengan atasannya. Hal ini disebabkan karena bawahan telah terlibat langsung dalam kegiatan operasional sehari-hari, sehingga merekalah yang lebih mengetahui apa

saja yang dibutuhkan dan dihadapi dilingkup tanggung jawabnya. Adanya ketidakseimbangan informasi yang dimiliki antara bawahan dan atasan inilah yang mempengaruhi perilaku bawahan terhadap penyusunan anggaran.

Persoalan-persoalan senjangan anggaran terjadi karena perhatian yang tidak memadai terhadap pembuat keputusan, komunikasi, proses persetujuan anggaran dan kepemimpinan yang tidak selektif (Apriyandi dalam Rahmiati, 2013). Dalam hal menentukan anggaran tentu berdasarkan aturan yang ditetapkan sebagai pedoman yang mengarah pada seorang manajemen yang terlibat dalam partisipasi anggaran untuk memiliki tanggung jawab penuh dan komitmen penuh dalam hal menyusun anggaran yang wajar dan bisa tercapai. Dengan demikian dalam partisipasi anggaran perlu adanya penguatan dalam diri individu yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran seperti adanya komitmen dalam diri untuk memajukan organisasi.

Komitmen organisasi merupakan variabel moderasi yang digunakan dalam penelitian ini, dengan asumsi bahwa dengan komitmen organisasi dapat mempengaruhi individu untuk melakukan sesuatu hal terhadap anggaran. Dengan adanya komitmen yang tinggi, maka kemungkinan kesenjangan anggaran dapat dihindari.

Dalam organisasi sektor publik yang meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, yayasan, LSM dan koperasi mempunyai karakteristik anggaran yang sangat berbeda-beda baik sifat

penyusunan maupun pelaporannya. Perbedaan dalam perencanaan dan persiapan anggaran pada sektor publik cenderung menyebabkan ketergantungan keuangan yang menimbulkan terjadinya *slack*. Didukung oleh fenomena yang terdapat di pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango, ada indikasi terjadinya senjangan anggaran. Hal ini diperkuat dengan data realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Bone Bolango, seperti pada tabel 1:

**Tabel 1**  
**Total Anggaran dan Realisasi APBD Kabupaten Bone Bolango**  
**Tahun Anggaran 2009-2013**  
**(dalam satuan rupiah)**

No	Tahun	Pendapatan		Belanja	
		Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
1.	2009	319.605.651.012,00	317.434.166.407,80	340.537.112.537,00	326.659.823.749,00
2.	2010	338.231.485.083,00	330.328.861.808,70	348.775.002.096,00	322.765.401.583,00
3.	2011	439.647.975.952,00	445.257.281.656,33	451.209.385.079,61	411.641.648.311,00
4.	2012	438.172.506.393,56	437.581.268.423,28	482.168.950.355,27	452.939.914.165,00
5.	2013	546.413.566.649,41	531.639.497.999,35	571.701.728.669,58	538.626.399.219,00

*Sumber: DPPKAD Kabupaten Bone Bolango, 2014*

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat anggaran pendapatan 5 tahun terakhir cenderung naik dari yang ditetapkan, namun secara realisasinya mengalami fluktuatif. Begitu juga pada anggaran belanja yang ditetapkan cenderung naik, namun realisasinya dibawah dari yang ditetapkan. Melihat fakta diatas bahwa dari segi anggaran pendapatan,

ada indikasi terjadinya senjangan anggaran terutama pada tahun 2011 dimana realisasinya lebih besar dari anggaran yang ditetapkan, sedangkan dari segi belanja ada indikasi terjadinya senjangan anggaran dari tahun 2009-2013. Artinya bahwa dalam proses penyusunan anggaran, para manajer bawahan yang terlibat dalam penyusunan anggaran mengurangi dan melebihkan jumlah anggaran dari yang seharusnya. Fenomena ini bila dikaitkan dengan teori yang ada, dimana definisi dari senjangan anggaran itu sendiri menurut Anthony dan Govindarajan (2008) dalam Pratama (2013) bahwa senjangan anggaran adalah perbedaan antara jumlah anggaran yang dinyatakan dan estimasi anggaran terbaik yang secara jujur dapat diprediksikan. Senjangan anggaran biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai (Merchant dalam Falikhatun, 2007:2).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran dengan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderasi (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango)”**.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pada tahun 2009-2013 anggaran pendapatan ditetapkan cenderung naik namun pada realisasinya cenderung fluktuatif, serta pada anggaran belanja yang dinyatakan dari tahun 2009-2013 lebih besar dari realisasinya.
2. Dari segi anggaran pendapatan, ada indikasi terjadinya senjangan anggaran terutama pada tahun 2011 dimana realisasinya lebih besar dari anggaran yang ditetapkan, sedangkan dari segi belanja ada indikasi terjadinya senjangan anggaran dari tahun 2009-2013.

### **1.3. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran pada pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.
2. Seberapa besar interaksi antara partisipasi anggaran dengan komitmen organisasi sebagai variabel moderasi terhadap senjangan anggaran pada pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang, identifikasi dan perumusan masalah, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
2. Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi sebagai pemoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango.

### **1.5. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mempunyai dua manfaat yaitu manfaat praktis dan manfaat teoritis yang akan dijelaskan sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Bagi peneliti, penelitian ini sebagai suatu pengalaman yang berharga karena dapat memperoleh gambaran secara langsung mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan komitmen organisasi sebagai moderating dan sebagai saran untuk menambah khasanah keilmuan, khususnya dalam menambah wawasan untuk menyikapi isu-isu dalam mengembangkan akuntansi khususnya akuntansi sektor publik itu sendiri. Dan bagi pembaca pada umumnya diharapkan dapat dijadikan sumber pengetahuan dan sumber pemikiran yang bermanfaat. Penulis berharap hasil dari penelitian yang dilakukan dapat berguna bagi dunia akuntansi khususnya dan disiplin ilmu lain pada umumnya.

## 2. Manfaat Praktis.

Bagi instansi pemerintah daerah dapat dijadikan informasi dan pertimbangan untuk mengambil kebijakan berkaitan dengan partisipasi dalam penyusunan anggaran dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik.