

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Adanya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang no. 33 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang kemudian direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, membawa konsekuensi logis bagi pemerintah daerah yaitu perubahan fundamental dalam hubungan tata pemerintah.

Menurut Halim dan Iqbal (2012: 116) bahwa tuntutan tersebut memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip-prinsip manajemen keuangan daerah, baik pada tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggung jawaban. Salah satu perubahan mendasar dalam manajemen keuangan daerah pasca reformasi keuangan daerah adalah perubahan system akuntansi pemerintah pusat dan daerah terutama dalam hal penganggaran.

Menurut Mahsun dalam Amaliana (2012: 1) bahwa Penganggaran merupakan suatu aktivitas pemerintah yang penting dan universal. Setiap pemerintahan harus menjalankan fungsi penganggaran dalam melakukan aktivitas dan membelanjakan pendapatan. Anggaran merupakan suatu

teknik dalam suatu sistem, sehingga keberhasilannya tergantung pada kerjasama dalam sistem tersebut

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. Menurut Astuti (2013: 1-2) bahwa 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*).

Senjangan anggaran (*budgetary slack*) menurut Anthony dan Govindradjan dalam Sari (2016) menerangkan senjangan anggaran sebagai berikut: "Senjangan anggaran adalah perbedaan jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi yang terbaik dari organisasi. Dalam keadaan terjadinya *budgetary slack*, bawahan cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik yang diajukan, sehingga target akan mudah dicapai

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).

Pada 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).

Menurut Mardiasmo (2011: 86) bahwa 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. Sehingga anggaran adalah sebuah rencana keuangan, biasanya mencakup periode satu tahun dan

merupakan alat untuk perencanaan jangka pendek dan pengendalian dalam organisasi yang dalam hal perlunya partisipasi dari pihak bawahan dalam hal ini disebut dengan anggaran partisipatif

Menurut Menurut Wartono dalam Widiya (2016) bahwa partisipasi anggaran sebagai berikut: “partisipasi anggaran adalah sebagai suatu proses dalam organisasi yang melibatkan para manajer dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Partisipasi yang tinggi dalam proses pembuatan anggaran akan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada bawahan untuk melakukan slack dan sebaliknya ketika partisipasi rendah harapan bawahan untuk melakukan slack anggaran dibatasi sehingga slack anggaran juga rendah

Pada tahap 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).

Partisipasi dalam penyusunan anggaran dinilai dapat mengurangi senjangan anggaran apabila bawahan membantu memberikan informasi pribadi tentang prospek masa depan sehingga anggaran yang disusun menjadi lebih akurat, meskipun tidak menutup kemungkinan bahwa

semakin besar partisipasi dalam penyusunan anggaran dari para manajer akan dapat meningkatkan senjangan anggaran (Venusita, 2006)..

Pada pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango, ada indikasi terjadinya senjangan anggaran. Hal ini diperkuat dengan data realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Bone Bolango, sebagai berikut:

Tabel 1: Total Anggaran dan Realisasi APBD Kabupaten Bone Bolango Tahun Anggaran 2011-2015 (dalam satuan rupiah)

No	Tahun	Pendapatan		Belanja	
		Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
1.	2011	377.825.928.759,00	388.072,870.099,20	393.558.893.086,61	407.685.468.885,00
2.	2012	434.314.461.549,00	437.581.268.423,28	464.917.619.601,15	452.939.914.165,00
3.	2013	537.746.534.885,00	541.169.320.670,00	560.072.868.989,58	531.909.492.071,00
4.	2014	584.478.883.647,63	604.778.303.865,72	597.642.,827.112,53	546.170.370.417,80
5.	2015	720.490.832.595,12	697.980.906.108,50	691.216.568.501,28	626.065.458.239,90

Sumber: DPPKAD Kabupaten Bone Bolango, 2017

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 di tetapkan. Melihat fakta diatas bahwa dari segi anggaran pendapatan, ada indikasi terjadinya senjangan anggaran terutama pada tahun 2015 dimana realisasinya lebih kecil dari anggaran yang ditetapkan, sedangkan dari segi belanja ada indikasi terjadinya senjangan anggaran dari tahun 2011.

Selain masalah mengenai senjangan anggaran, masalah juga dapat dilihat pada partisipasi anggaran masih kurang. Dimana dapat

diketahui bahwa para aparatur sipil yang bernaung pada pemerintah Kabupaten Bone Bolango jarang untuk diikutkan dalam menentukan arah anggaran pemerintah dan SKPD sehingga banyak informasi yang berdampak pada asimetri informasi dan hal ini tentunya akan mengakibatkan terjadinya senjangan dalam anggaran.

Para pegawai sebagai staf di dinas-dinas di Kabupaten Bone Bolango kurang melibatkan mereka, padahal banyak informasi penting yang dapat diambil dari para bawahan terutama dalam hal pendapatan daerah, dimana unsur-unsur pegawai lapangan sangat penting informasi yang diberikan agar tidak terjadi asimetri informasi dalam penentuan anggaran pada pemerintah Kabupaten Bone Bolango. Sehingga partisipasi Aparatur Pemerintah Dalam Penyusunan Anggaran dianggap tidak mampu untuk memberikan pengaruh adanya pertimbangan setiap keakuratan informasi dalam menjaga asimetri informasi

Pernyataan tersebut diperkuat dengan bukti laporan hasil pemeriksaan atas LKPD Kabupaten Bone Bolango dimana masih banyak terjadi ketimpangan dalam anggaran sehingga menunjukkan kurangnya partisipasi anggaran oleh pegawai tingkat baah dalam penentuan anggaran. Hal yang sama juga dapat dilihat dari kasus yang menimpa Bupati Bone Bolango mengenai dana bantuan sosial dimana terjadi temuan proposal fiktif dimana pada proposal tersebut yang diminta sebesar Rp 3.000.000 sementara yang dicairkan oleh bupati secara

lansung yakni Rp 5.000.000. Sehingga hal ini termasuk dalam penggelembungan dana yang membuat terjadinya senjangan anggaran.

Penelitian mengenai partisipasi anggaran dan senjangan anggaran telah banyak dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya seperti penelitian yang dilakukan oleh peneliti Lira Azhimatinnur Riansah (2013) dengan penelitian berjudul Pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan asimetri informasi dan kecukupan anggaran sebagai variabel moderating pada Instansi Pemerintah Daerah Kota Sukabumi.

Penelitian tersebut kemudian menjadi landasan bagi peneliti dalam menentukan judul ini. Adapun perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu yakni pada lokasi penelitian, kemudian pada model analisis yang digunakan seperti penelitian ini menggunakan regresi sederhana sementara penelitian tersebut menggunakan analisis jalur. Kemudian perbedaan juga terletak pada sasaran penelitian dimana penelitian ini tidak dilakukan pada semua pegawai melainkan pada pegawai yang sering ikut dalam penentuan anggaran.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis meneliti **“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango**

1.2. Identifikasi Masalah

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

1. Kurangnya partisipasi aparatur dalam penyusunan anggaran pada Pemerintah
2. Pada tahun 2011-2015 anggaran pendapatan ditetapkan cenderung naik namun pada realisasinya cenderung fluktuatif. Dapat pula diketahui bahwa pada tahun 2015, realisasi jauh lebih kecil dibandingkan dengan anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Bone Bolango
3. Pada tahun 2011 realisasi belanja yang dinyatakan lebih besar dari anggaran. Hal ini mengakibatkan terjadinya defisit anggaran pada pemerintah Kabupaten Bone Bolango

1.3. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah yakni:

1. Bagaimanakah tingkat partisipasi anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
2. Bagaimanakah senjangan anggaran yang terjadi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango?
3. Apakah partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran pada pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango?

3.1. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui tingkat partisipasi anggaran pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango
2. Untuk mengetahui senjangan anggaran yang terjadi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Bone Bolango
3. Untuk mengetahui apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango.

3.2. Manfaat Penelitian

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

1. Manfaat Teoritis

Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan Akuntansi terutama Akuntansi Sektor Publik yang diarahkan pada partisipasi anggaran dan senjangan anggaran. Penelitian ini juga diharapkan untuk menjadi acuan bagi penelitian selanjutnya dalam pengembangan judul partisipasi anggaran.

2. Manfaat Praktis

Bagi praktisi penelitian ini berguna dalam penambahan pengetahuan serta bagi pemerintah Bone Bolango dapat dijadikan informasi dan pertimbangan untuk mengambil kebijakan berkaitan dengan partisipasi dalam penyusunan anggaran dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik