

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perekonomian dan pembangunan di era globalisasi saat ini secara umum digerakkan oleh sektor bisnis (Privat) dan sektor publik (entitas publik). Pemerintah sebagai salah satu penyelenggara organisasi sektor publik memiliki peran sebagai penyedia layanan publik. Penyediaan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah dalam pengertian untuk pengalokasian barang dan jasa kepada masyarakat. Meskipun mekanisme alokasi barang dan jasa juga dilakukan entitas sektor Privat (swasta) melalui mekanisme pasar, peran entitas Pemerintah (Publik) menjadi strategis dan penting karena kegagalan pasar dapat terjadi karena ketidakmampuan mekanisme pasar dalam mendistribusikan dan mengalokasikan jenis barang dan jasa yang bersifat *'public goods'* beserta eksternalitasnya (Bastian, 2006). Oleh karena itu melalui campur tangan pemerintah dalam perekonomian melalui pelayanan publik berupaya untuk memberikan *assurance* (jaminan) kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik, dan mengurangi dampak resiko akibat kegagalan pasar.

Dalam rangka memastikan alokasi sumber daya dalam bentuk barang dan jasa, maka pemerintah menggunakan anggaran sebagai instrumen perencanaan untuk mencapai tujuan melaksanakan pelayanan publik. Anggaran sektor publik pada dasarnya adalah suatu rencana finansial yang menyatakan berapa biaya atas

rencana yang dibuat dan berapa banyak dan bagaimana cara memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut (Mardiasmo, 2009). Anggaran menjadi instrumen yang sangat penting mengingat pada hakekatnya pemerintah mengelola sumber daya-sumber daya dan uang yang sangat besar dari publik (masyarakat). Anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk mempengaruhi ekonomi melalui sistem pengeluaran atau sistem perpajakan untuk mencapai tujuan tertentu, alat ekonomi terpenting milik pemerintah untuk mengarahkan perkembangan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat (Mardiasmo, 2009). Disamping itu anggaran pemerintah menjadi sangat penting untuk menilai kinerja dan akuntabilitas, yakni sebagai bukti pertanggungjawaban pemerintah dalam mengelola amanat publik sebagai penyedia pelayanan publik. Meskipun saat ini penilaian kinerja anggaran publik tidak hanya dilihat dari sisi angka realisasi terhadap anggaran tetapi juga mencakup keluaran output dan outcomes (hasil), namun tidak dapat dipungkiri bahwa penyusunan anggaran melalui perencanaan yang cermat, teliti dan hati-hati tentu akan mengarahkan alokasi sumber daya – sumber daya, dan sumber daya ekonomi secara lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuan pelayanan publik secara maksimal. Hal ini sesuai dengan konsep *Value for money* yang mengacu pada konsep *Economy, efficiency, and effectiveness* (Jones, and Pendlebury, 2000). Kekeliruan dan kesalahan dalam penyusunan anggaran pemerintah mengakibatkan alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran (*miss allocation of budget*) padahal anggaran yang ada sangat terbatas jumlahnya untuk memenuhi tujuan dan target yang hendak dicapai. Kejadian ini juga menimbulkan adanya

idle money dimana uang yang telah tersedia tidak dapat dimanfaatkan secara tepat waktu sesuai dengan waktu pelaksanaan program apabila anggaran yang ada tidak diserap sesuai waktu yang ditentukan, bahkan tidak dimanfaatkan sama sekali karena masih tidak terlaksana sampai akhir tahun anggaran program yang bersangkutan. Ketidaktepatan dan kegagalan pemanfaatan ini dapat mengurangi bahkan hilangnya nilai manfaat anggaran tersebut.

Senjangan anggaran merupakan suatu fenomena yang diartikan sebagai perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik dari organisasi (Anthony dan Govindarajan, 1998). Menurut Suartana (2010) senjangan anggaran adalah proses penganggaran yang ditemukan adanya distorsi secara sengaja dengan menurunkan pendapatan yang dianggarkan dan meningkatkan biaya yang dianggarkan. Senjangan anggaran terjadi karena penentuan pendapatan yang terlalu rendah (*understated*) dan biaya yang terlalu tinggi (*overstated*). Hal ini berdampak buruk pada instansi pemerintah yaitu terjadi kesalahan alokasi sumber daya dan bias dalam evaluasi kinerja agen terhadap unit pertanggungjawabannya. Hal ini tidak sesuai dengan dengan fungsi anggaran sebagai alat penilaian akuntabilitas dan kinerja. Fenomena senjangan anggaran terlebih lagi dengan adanya reformasi birokrasi di Pemerintahan merupakan suatu bentuk penyimpangan dan membiaskan akuntabilitas anggaran, praktik dan fenomena senjangan anggaran termasuk ke dalam perilaku disfungsional dan akan mengarahkan pada moral *hazard* yang akan merugikan kepentingan publik. Menurut Yilmaz dan Ozer (2011) secara umum senjangan anggaran sebagai hambatan serius dalam penggunaan anggaran organisasi secara

efektif. Apabila senjangan anggaran ini tidak diatasi maka konsep akuntabilitas anggaran, tidak akan tercapai. Praktik senjangan anggaran bertentangan dan menjadi penghambat upaya pemerintah dalam melakukan reformasi birokrasi yang merupakan upaya menerapkan konsep *New Public Management* dan *Good Governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) ke dalam birokrasi. Dasar hukum dari Reformasi Birokrasi berdasarkan PERPRES Nomor: 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025*. Reformasi birokrasi yang diupayakan oleh pemerintah dengan merubah paradigma baru dan peran baru birokrasi yaitu bertujuan menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional, dengan karakteristik, berintegrasi, berkinerja tinggi, bebas dana bersih KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara (www.menpan.go.id). Senjangan anggaran pada akhirnya akan memberikan efek negatif dan berdampak luas mengingat peran dan fungsi anggaran pemerintah yang sangat strategis dan vital dalam pengelolaan keuangan negara dan pembangunan secara keseluruhan.

Penelitian ini memasukkan 4 (empat) variabel yang berkaitan dengan senjangan anggaran yaitu partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan. Penyusunan anggaran publik merupakan suatu proses yang cukup rumit. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor privat. Anggaran pada sektor privat merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik. Sebaliknya di 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, 2009).

Proses penyusunan anggaran pemerintah daerah melibatkan banyak pihak, baik dari manajer tingkat atas sampai kepada manajer di tingkat bawah yang berperan secara umum dalam mempersiapkan dan mengevaluasi berbagai alternatif dari tujuan anggaran. Partisipasi penganggaran (Milani, 1979) merupakan tingkat pengaruh dan keterlibatan yang dirasakan individu dalam proses perencanaan anggaran. Salah satu bentuk partisipasi anggaran di daerah adalah keterlibatan manajer dalam hal ini Kepala bidang dan kepala Seksi sebagai PPTK di masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Kenis (1979) mengatakan kejelasan sasaran anggaran menggambarkan lingkup anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik, dan dimengerti oleh pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaiannya. Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan pegawai untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Hal ini pada akhirnya juga akan berimplikasi pada senjangan anggaran.

Komitmen organisasi merupakan variabel yang sangat mempengaruhi kinerja pegawai, karena komitmen organisasi yang kuat dalam individu akan menyebabkan individu berusaha keras mencapai tujuan organisasi (Modway *et al*, 1979). Dalam praktek anggaran harus didukung dengan komitmen organisasi dari seluruh pegawai agar dapat mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan

untuk mencapai apa yang telah ditetapkan. Tanpa upaya serius dari setiap individu untuk mencapainya, maka penyusunan anggaran tidak akan banyak manfaatnya bagi organisasi. Oleh Karena itu, dalam menyusun anggaran, organisasi harus mempertimbangkan dengan teliti sumber daya yang dimiliki organisasi untuk menjamin bahwa anggaran yang disusun disertai dengan komitmen yang tinggi dari seluruh pegawai.

Ketidakpastian lingkungan adalah variabel lain yang mempengaruhi senjangan anggaran dalam penelitian ini. Ketidakpastian lingkungan sering menjadi faktor yang sering menyebabkan organisasi melakukan penyesuaian kondisi organisasi dengan keadaan lingkungan. Ketidakpastian lingkungan adalah ketidakmampuan individu untuk menilai probabilitas seberapa besar keputusan yang telah dibuat akan gagal atau berhasil yang disebabkan karena kesulitan untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi.

Secara teknis, perkiraan keadaan yang akan terjadi di masa mendatang menjadi pertimbangan penting dalam penyusunan anggaran. Keadaan internal yang berada dibawah kendali semestinya bisa diakomodasikan dengan baik. Persoalan yang muncul adalah perubahan-perubahan eksternal yang berada di luar kendali sehingga sulit diperkirakan. Selisih antara anggaran dengan realisasinya menjadi indikator "keberhasilan" penyusunan anggaran. Konsekuensinya, penyusun cenderung selalu bersikap mencari aman dengan menetapkan anggaran pada angka yang relatif rendah dengan harapan agar dapat dengan mudah dicapai realisasinya (Kusuma, 2013).

Berdasarkan amanat undang-undang Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah Berbasis Akrual yang menyatakan bahwa terhitung tahun anggaran 2015, Instansi Pemerintah diharuskan untuk melaksanakan (SAP) berbasis akrual, sementara di tahun-tahun anggaran sebelumnya masih menggunakan SAP basis kas menuju akrual (*cash basis towards accrual*). Perubahan ini tentu memiliki dampak yang sangat besar terhadap instansi pemerintah daerah, adanya dorongan untuk meningkatkan kinerja melalui penilaian berbasis kinerja, meningkatkan kualitas informasi pelaporan keuangan dari segi transparansi dan akuntabilitas (Tanjung, 2012), hal ini secara langsung atau tidak langsung termasuk di bidang anggaran meningkatkan tekanan kepada penyusun anggaran yang memungkinkan terjadinya senjangan anggaran.

Adanya perbedaan hasil penelitian terdahulu (inkonsistensi) antara partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan dengan kesenjangan anggaran juga menjadi faktor yang menarik bagi penulis untuk melakukan penelitian. Penelitian yang dilakukan oleh Lowe dan Shaw (1968), Young (1985), Dunk dan Pereira (1997) menunjukkan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh positif pada senjangan anggaran, sementara penelitian Schiff dan Lewin (1970), Onsi (1973), Dunk (1993) ditemukan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran. Baiman meneliti dan menyatakan bahwa anggaran partisipatif cenderung mengurangi senjangan anggaran. Minanda (2009) menemukan bahwa kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi, dan

ketidakpastian lingkungan berpengaruh positif pada kesenjangan anggaran. Kusuma (2014) menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan komitmen organisasi berpengaruh positif pada ketepatan anggaran sedangkan ketidakpastian lingkungan berpengaruh negatif pada ketepatan anggaran. Sujana (2010) menemukan bahwa partisipasi penganggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan tidak berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran. Kongkang (2012) menunjukkan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh negatif signifikan terhadap senjangan anggaran, Kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh pada senjangan anggaran.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti penelitian ini dengan judul “pengaruh partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan terhadap senjangan anggaran Pemerintah”(studi pada SKPD di Pemerintah Kota Payakumbuh).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka didapatkan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Pemerintah kota Payakumbuh ?
- 2) Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh ?
- 3) Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran di

Pemerintah Kota Payakumbuh ?

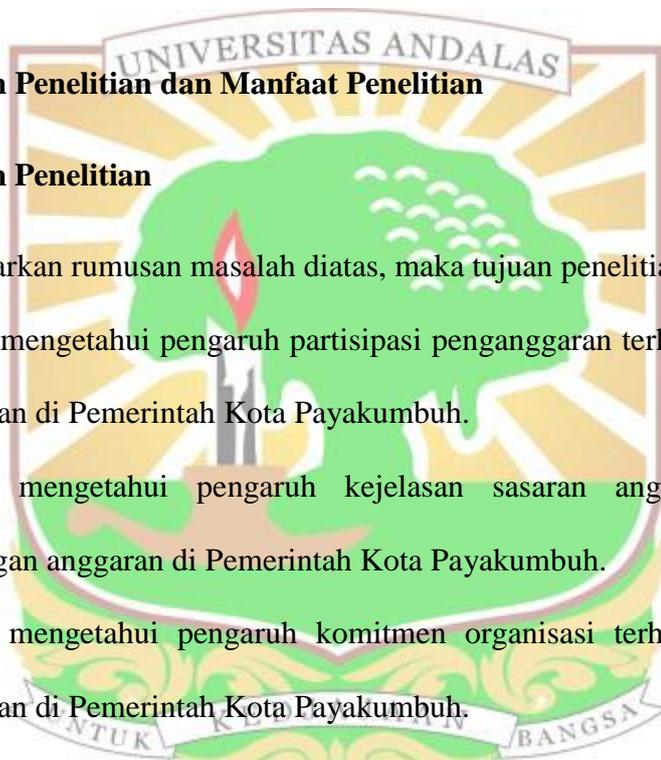
- 4) Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh ?
- 5) Apakah partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan berpengaruh secara bersama sama terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh ?

1.3 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian adalah:

- 1) Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.
- 2) Untuk mengetahui pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.
- 3) Untuk mengetahui pengaruh komitmen organisasi terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.
- 4) Untuk mengetahui pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.
- 5) Untuk mengetahui pengaruh partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan berpengaruh secara bersama sama terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.



1.3.2 Manfaat dari Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Kegunaan teoritis penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan peneliti dan menambah khasanah ilmu pengetahuan dan mengembangkan wawasan dalam bidang akuntansi manajemen dan akuntansi keperilakuan khususnya tentang kajian empiris mengenai pengaruh partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi, dan ketidakpastian lingkungan terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.
- 2) Kegunaan Praktis sebagai masukan bagi aparatur pengelola anggaran SKPD Pemerintah Kota Payakumbuh didalam menyikapi fenomena yang terjadi sehubungan dengan variabel partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan pada senjangan anggaran di Pemerintah Kota Payakumbuh.

