

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, memberikan perubahan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya. Penyerahan wewenang yang diberikan pemerintah pusat disebut dengan desentralisasi. Sumber daya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan desentralisasi dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran merupakan rencana organisasi yang dituliskan dalam ukuran finansial, disusun dan digunakan dengan jangka waktu yang telah ditentukan. Setiap organisasi pemerintahan daerah dalam melakukan proses penganggaran diatur dalam PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang berlaku Dalam Negeri ditetapkan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah penganggaran yang diawali dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pelaporan dan pemeriksaan.

Dalam PP No. 58 Tahun 2005 pasal 4 ayat 1 menyatakan bahwa dalam mengelola keuangan daerah pemerintah harus melakukannya secara tertib dan

patuh terhadap peraturan perundang-undangan. Keuangan harus dikelola secara efektif, efisien, ekonomis, transparan serta bertanggung jawab. Dibalik hal tersebut pemerintah juga harus memperhatikan asas keadilan dan manfaat untuk masyarakat. Hal ini merujuk pada al-Qur'an surah Al Anfal ayat 27:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَخُوْنُوْا اللّٰهَ وَالرَّسُوْلَ وَتَخُوْنُوْا اٰمَنَاتِكُمْ
وَاَنْتُمْ تَعْلَمُوْنَ ﴿٢٧﴾

Artinya “hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui” (www.google.com). Sehingga pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan sesuai dengan peraturan dan amanat yang telah diberikan serta memperhatikan kepentingan seluruh masyarakat.

Pemerintah dalam menjalankan tugas harus mempunyai rencana-rencana yang disusun untuk dijadikan pedoman, maka berbagai kebijakan yang diatur dalam bentuk anggaran dirumuskan pemerintah. Dengan adanya anggaran dapat diketahui seberapa besar kinerja pemerintah dalam menjalankan tugas yang telah diberikan. Pelaksanaan penyusunan anggaran memungkinkan penyimpangan dapat mudah terjadi. Begitu pula pada saat pelaksanaan program-program pemerintah yang tidak mendapatkan pengawasan dengan baik. Salah satu penyimpangan yang terjadi yaitu timbulnya senjangan anggaran. Senjangan

anggaran adalah suatu perbedaan antara realisasi anggaran yang dihasilkan dengan perkiraan anggaran yang ditetapkan. Senjangan anggaran terjadi ketika para penyusun anggaran membuat pengeluaran lebih besar dari yang semestinya dan membuat pendapatan lebih rendah agar dapat mencapai target anggaran dengan lebih mudah (Harvey, 2015).

Dalam melakukan penyusunan anggaran harus diperhatikan pihak-pihak yang ikut terlibat yaitu atasan dan bawahan yang disebut dengan partisipasi anggaran. Dengan adanya partisipasi anggaran, maka pihak-pihak yang terlibat akan lebih merasa bertanggungjawab dalam menjalankan tugasnya untuk mencapai target anggaran yang telah ditetapkan. Penyusun anggaran dapat menggunakan senjangan anggaran sebagai suatu penyelamat untuk mencapai tujuan yang dianggarkan.

Penetapan anggaran dengan jelas dan tepat untuk lebih mudah dimengerti dan sasaran anggaran dapat lebih mudah tercapai disebut dengan kejelasan sasaran (Priyanti, 2013). Jelasnya sasaran anggaran yang ditetapkan dapat menyebabkan senjangan anggaran menjadi menurun. Adanya kejelasan sasaran anggaran dapat memudahkan untuk memberikan tanggung jawab keberhasilan maupun kegagalan saat pelaksanaan anggaran dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Sugiwardani (2012) terjadinya senjangan anggaran juga dapat dipengaruhi oleh suatu budaya organisasi. Budaya merupakan sebuah keyakinan, nilai, norma dan sikap orang-orang organisasi dalam berperilaku dan bertindak

(Halim, 2009). Dengan adanya budaya organisasi, maka para anggota organisasi mempunyai keinginan untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif, sehingga para anggota memberikan partisipasinya secara penuh untuk mencapai target anggaran yang ditetapkan. Dalam organisasi, budaya ditunjukkan dengan nilai-nilai yang tercermin pada perilaku. Kuatnya budaya yang dimiliki organisasi akan mengurangi senjangan anggaran karena anggota berusaha untuk menyusun anggaran sesuai dengan apa adanya. Hal tersebut sesuai penelitian yang dilakukan Wisnu dan Pradana (2014) bahwa budaya yang tertanam kuat didalam organisasi akan mengurangi terjadinya senjangan pada penyusunan anggaran.

Senjangan anggaran tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi saja, namun faktor non ekonomi yang merupakan faktor personal seperti reputasi dan etika juga dapat mempengaruhi terjadinya kesenjangan anggaran. Faktor personal tersebut berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah dalam melakukan penyusunan anggaran yang ingin dicapai pada instansi pemerintahan (Putri dan Pradnyantha, 2014).

Reputasi merupakan nama baik yang dimiliki individu atau organisasi karena melakukan hal yang positif. Menurut Putri dan Pradnyantha (2014) reputasi yang dimiliki oleh seseorang akan menampilkan perilaku *opportunist* yaitu perilaku orang yang dapat melihat dengan baik kesempatan yang ada dan memanfaatkan untuk kepentingannya sendiri. Adanya kesempatan untuk mementingkan dirinya sendiri akan menyebabkan seseorang berpikiran secara

ekonomi dan memenuhi keuntungannya sendiri sehingga akan menyebabkan terjadinya senjangan anggaran.

Faktor personal lainnya yang dianggap mempunyai pengaruh terhadap senjangan anggaran adalah etika. Etika merupakan nilai-nilai serta norma-norma moral yang dianut oleh individu atau sekelompok orang untuk mengatur perilakunya (Putri dan Pradnyantha, 2014). Dalam penyusunan serta pelaksanaan anggaran, nilai-nilai etika organisasi dapat berpengaruh. Sehingga aparatur pemerintah yang memiliki etika yang baik akan mengurangi terjadinya senjangan anggaran karena mereka akan menyusun anggaran dengan jujur.

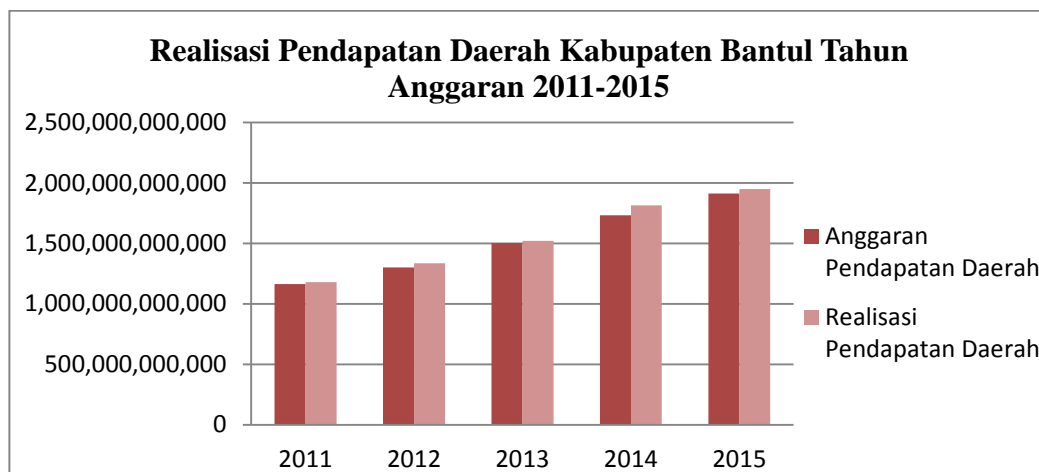
Pemerintah Kabupaten Bantul dalam melakukan proses penyusunan anggaran banyak melibatkan pihak pemerintah, legislatif dan masyarakat. APBD Kabupaten Bantul tahun anggaran 2011-2015 dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut:

TABEL 1.1
Realisasi APBD Kabupaten Bantul
Tahun Anggaran 2011-2015 (dalam Rupiah)

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	Anggaran Belanja Daerah	Realisasi Belanja Daerah
2011	1.165.047.061.158	1.180.550.742.432	1.191.039.577.220	1.151.935.591.328
2012	1.302.131.101.144	1.337.566.093.259	1.345.680.130.605	1.282.878.383.296
2013	1.503.865.465.664	1.522.294.390.754	1.570.168.261.924	1.387.719.170.740
2014	1.733.247.144.497	1.813.917.142.695	1.901.335.826.511	1.700.351.278.810
2015	1.914.059.443.086	1.951.173.970.361	2.179.257.337.075	1.933.302.495.457

Sumber: LAKIP Kabupaten Bantul Tahun 2011-2015

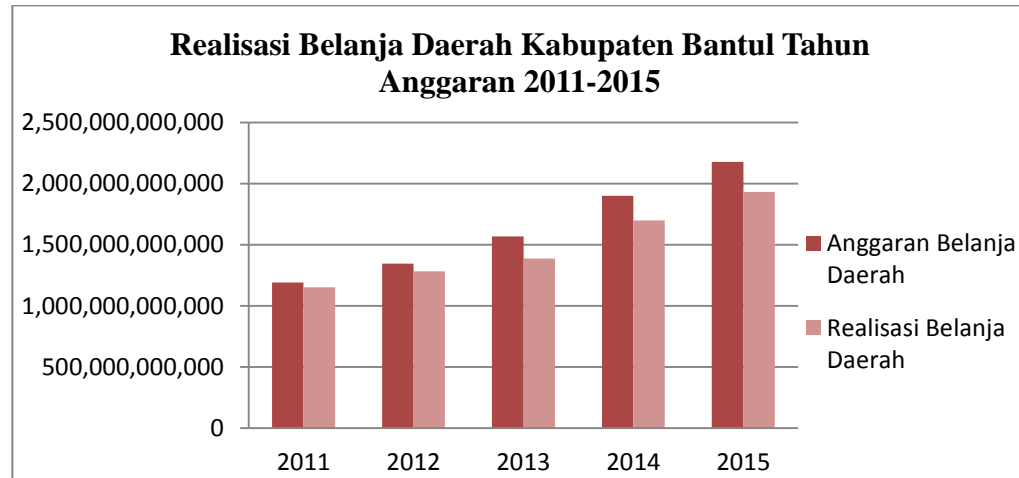
Berdasarkan Tabel 1.1 data tersebut mencerminkan adanya senjangan anggaran. Hal tersebut dapat diperhatikan dari anggaran pendapatan daerah dengan realisasinya, dan anggaran belanja daerah dengan realisasinya. Jika dilihat anggaran pendapatan daerah selalu memiliki angka yang lebih kecil dibandingkan dengan realisasinya. Kemudian dilihat dari anggaran belanja daerah selalu memiliki angka yang lebih besar dibandingkan dengan realisasinya. Sehingga, adanya perbedaan selisih antara realisasi anggaran yang dibutuhkan dengan estimasi anggaran yang dibuat dikatakan sebagai senjangan anggaran.



Sumber: LAKIP Kabupaten Bantul Tahun 2011-2015

GAMBAR 1.1
Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2011-2015

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa anggaran pendapatan daerah Kabupaten Bantul tahun 2011-2015 selalu lebih kecil dibandingkan dengan realisasi anggaran pendapatannya dan semakin tahun semakin meningkat.



Sumber: LAKIP Kabupaten Bantul Tahun 2011-2015

GAMBAR 1.2
Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2011-2015

Gambar 1.2 menunjukkan bahwa anggaran belanja daerah Kabupaten Bantul tahun 2011-2015 selalu lebih besar dibandingkan dengan realisasi belanja daerahnya dan mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Dilaporkan pada bulan Oktober 2013 Gubernur DIY melakukan evaluasi terhadap APBD Perubahan yang diajukan oleh Kabupaten Bantul. Dari evaluasi tersebut diperoleh hasil bahwa terdapat tiga SKPD yang harus memangkas anggaran perjalanan dinas yang telah ditetapkan karena anggaran yang tersebut dinilai tidak rasional. Pemangkasan tersebut dilakukan hampir 50 persen dari anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Gubernur DIY menyampaikan bahwa anggaran perjalanan dinas merupakan suatu pemborosan dan harus dirasionalisasikan dengan dialihkan untuk kesejahteraan masyarakat karena masih banyaknya terdaftar warga miskin di Kabupaten Bantul. Berdasarkan beberapa masalah diatas, seperti fenomena mengenai senjangan anggaran

terjadi di Kabupaten Bantul. Hal ini dikarenakan masih banyaknya pihak-pihak yang lebih mengutamakan pencapaian target dan kepentingan organisasinya sendiri dibandingkan dengan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian-penelitian yang menguji mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap selisihan anggaran menunjukkan hasil yang tidak konsisten, yaitu penelitian yang dilakukan Maharani dan Ardiana (2015), Putri dan Pradnyantha (2014) serta Aprilia (2012) bahwa tingginya partisipasi anggaran dapat menyebabkan terjadinya selisihan anggaran dalam proses penyusunan anggaran. Bertentangan dengan temuan tersebut, penelitian yang dilakukan oleh Husain (2011) serta Wisnu dan Pradana (2014) menyatakan bahwa partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran dapat mengurangi terjadinya selisihan anggaran.

Penelitian selanjutnya dari Biantara dan Putri (2014) tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan etika terhadap selisihan anggaran. Hasil penelitian tersebut menunjukkan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap selisihan anggaran. Sedangkan etika tidak memiliki pengaruh terhadap selisihan anggaran yang terjadi pada SKPD Kabupaten Badung. Bahwa semakin baik etika yang dimiliki seseorang dalam penyusunan anggaran, maka tingkat terjadinya selisihan anggaran akan semakin rendah. Cika dan Asri (2016) meneliti tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap selisihan anggaran dan memperoleh hasil bahwa terdapat pengaruh negatif kejelasan sasaran terhadap selisihan anggaran. Artinya sasaran anggaran

yang jelas akan mengurangi terjadinya senjangan anggaran. Maskun (2009) meneliti mengenai pengaruh etika terhadap senjangan anggaran dan memperoleh hasil bahwa etika berpengaruh negatif pada terjadinya senjangan anggaran.

Penelitian lainnya juga pernah dilakukan oleh Wisnu dan Pradana (2014) tentang pengaruh budaya organisasi dan reputasi terhadap senjangan anggaran. Memperoleh hasil bahwa budaya organisasi berpengaruh negatif dan reputasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran yang terjadi di SKPD Kabupaten Jemberana. Artinya semakin tinggi reputasi yang dimiliki seseorang, maka tingkat terjadinya senjangan anggaran akan semakin rendah. Sugiwardani (2012) meneliti mengenai budaya organisasi dan memperoleh hasil tidak ada pengaruh budaya organisasi pada senjangan anggaran. Selanjutnya penelitian yang dilakukan Putri dan Pradnyantha (2014) tentang pengaruh reputasi dalam terjadinya senjangan anggaran. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa reputasi berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran yang terjadi di SKPD Pemerintahan Kota Denpasar. Seseorang yang memiliki reputasi yang tinggi akan menjaga kinerjanya tetap terlihat baik dengan melakukan senjangan anggaran agar mudah mencapai target anggaran.

Pada dasarnya penelitian ini replikasi penelitian yang dilakukan Putri dan Pradnyantha (2014) yang menguji mengenai pengaruh partisipasi anggaran, reputasi dan etika terhadap senjangan anggaran. Persamaan dalam penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu teknik pengumpulan data, alat analisis dan variabel yang digunakan sama. Namun perbedaannya adalah waktu penelitian,

obyek dan penambahan dua variabel independen. Peneliti menambah dua variabel independen yaitu kejelasan sasaran anggaran dan budaya organisasi. Peneliti ingin mengetahui apakah partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, budaya organisasi, reputasi dan etika berpengaruh terhadap senjangan anggaran. Berdasarkan ketidakkonsistenan dari hasil penelitian sebelumnya dan data APBD serta permasalahan yang ada di Kabupaten Bantul, sehingga penulis termotivasi untuk menguji **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran, Budaya Organisasi, Reputasi, dan Etika Terhadap Senjangan Anggaran” (Studi Empiris pada SKPD Kabupaten Bantul).**

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diketahui rumusan masalah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh partisipasi anggaran terhadap Senjangan Anggaran?
2. Apakah terdapat pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran?
3. Apakah terdapat pengaruh budaya organisasi terhadap senjangan anggaran?
4. Apakah terdapat pengaruh reputasi terhadap senjangan anggaran?
5. Apakah terdapat pengaruh etika terhadap senjangan anggaran?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini untuk menguji serta memberikan bukti empiris pada:

1. Untuk menguji serta membuktikan secara empiris mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap terhadap senjangan anggaran.
2. Untuk menguji serta membuktikan secara empiris mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap terhadap senjangan anggaran.
3. Untuk menguji serta membuktikan secara empiris mengenai pengaruh budaya organisasi terhadap terhadap senjangan anggaran.
4. Untuk menguji serta membuktikan secara empiris mengenai pengaruh reputasi terhadap terhadap senjangan anggaran.
5. Untuk menguji serta membuktikan secara empiris mengenai pengaruh etika terhadap terhadap senjangan anggaran.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, maka manfaat yang dapat diambil diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman serta tambahan wawasan ilmu akuntansi sektor publik, perilaku akuntansi dan manajemen sektor publik khususnya mengenai dampak partisipasi anggaran,

kejelasan sasaran anggaran, budaya organisasi, reputasi dan etika terhadap senjangan anggaran pada satuan kerja perangkat daerah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Instansi Pemerintah

Penelitian ini dapat dipergunakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan tentang penyusunan anggaran agar dapat terhindar dari kesenjangan anggaran.

b. Bagi Perguruan Tinggi

Semoga hasil penelitian ini dapat menambah suatu bukti empiris dalam bidang akuntansi sektor publik, khususnya mengenai partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, budaya organisasi, reputasi, etika dan senjangan anggaran di pemerintah daerah.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan bagi masyarakat sebagai alat kontrol mengenai terjadinya senjangan anggaran dalam proses penyusunan anggaran pada satuan kerja perangkat daerah Kabupaten Bantul.