BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Reformasi sektor publik yang disertai adanya tuntutan demokratisasi menjadi suatu fenomena global termasuk di Indonesia, tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintahan termasuk di bidang pengelolaan keuangan negara. Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintah daerah, desentralisasi ini manunjukkan adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom.

Akuntansi sektor publik memiliki kaitan yang erat dengan penerapan dan perlakuan akutansi pada domain publik. Domain publik sendiri memliki wilayah yang lebih luas dan kompleks dibandingkan dengan sektor swasta. Keluasan wilayah publik tidak hanya disebabkan luasnya jenis dan bentuk organisasi yang berada di dalamnya, akan tetapi juga karena kompleksnya lingkungan yang mempengaruhi lembaga-lembaga publik tersebut. Secara kelembagaan, domain publik antara lain meliputi badan-badan pemerintahan. Jika dilihat dari variabel lingkungan, sektor publik dipengaruhi oleh banyak faktor tidak hanya faktor ekonomi semata, akan

tetapi faktor politik, sosial, budaya, dan historis memiliki pengaruh yang signifikan.(Mardiasmo : 2004)

Dalam lembaga publik perlu adanya komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran *(goal)* yang ingin dicapai oleh organisasi (Mowday et al. 1979). Manajer yang memiliki tingkat komitmen organisasi tinggi akan memiliki pandangan positif dan lebih berusaha berbuat yang terbaik demi kepentingan organisasi (Porter et al. 1974). Dengan adanya komitmen yang tinggi kemungkinan terjadinya senjangan anggaran dapat dihindari. Sebaliknya, individu dengan komitmen rendah akan mementingkan dirinya sendiri atau kelompoknya. Individu tersebut tidak memiliki keinginan untuk menjadikan organisasi ke arah yang lebih baik, sehingga kemungkinan terjadinya senjangan anggaran apabila dia terlibat dalam penyusunan anggaran akan lebih besar.

Demi tercapainya tujuan yang mengutamakan kepentingan organisasi, kepala Dinas Perkebunan Jawa Barat meminta semua pegawai diminta agar setiap individu pegawainya memberikan dorongan untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi yang telah direncanakan.

Organisasi yang tidak mampu melakukan inovasi yang berkelanjutan akan terlindas oleh pesaing yang tidak mengenal belas kasihan. Organisasi yang tidak mampu mengerti lingkungan dimana dia berada akan senantiasa mengalami ketertinggalan, dan hanya akan menjadi pengikut, sehingga tidak akan pernah menjadi yang terbaik.

Menurut kepala sub bagian keuangan Kusnaya, S.E mengungkapkan, dalam menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan, semua kepala sub bagian agar lebih memberikan perhatiannya pada tujuan-tujuan yang sudah direncanakan. Sedangkan perhatian setiap sub-sub bagian terhadap tujuan pencapaian instansi sering terbelengkalai. Karena semua pegawai sering disibukkan dengan pekerjaan pokok sesuai dengan bidangnya. Akibatnya banyak tujuan-tujuan instansi tidak terlealisasikan sepenuhnya. Namun pada saat wawancara ulang kepada kepala dinas H. Ginanjar, mengatakan memang demikian yang dikatakan kepala sub bagian keuangan. Tapi tidak semua pegawai disibukan dengan pekerjaan pokoknya. Ada juga beberapa pegawai yang masih suka terlambat datang dan terlalu santai dalam bekerja, tak jarang konfirmasi pekerjaan juga terlambat. Seiring berjalannya waktu kepala dinas memberlakukan apel pagi setiap harinya dan meminta konfirmasi pekerjaan dihari sebelumnya sebelum apel dimulai pada pukul 8.30 wib.

Salah satu sasaran demi menunjang keberhasilan organisasi adalah dalam proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas (*top management*) sampai manajemen tingkat bawah (*lower level management*). Proses penyusunan anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia (Siegel dan Marconi, 1989), terutama bagi orang yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran. Berbagai masalah perilaku akan muncul dalam proses penyusunan anggaran. Misalnya ketika bawahan yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, padahal bawahan memiliki informasi yang dapat digunakan untuk membantu keakuratan

anggaran organisasi. Perkiraan bias tersebut dilakukan dengan melaporkan prospek penerimaan yang lebih rendah, dan prospek biaya yang lebih baik, sehingga target anggaran dapat lebih mudah dicapai. Tindakan bawahan memberikan laporan yang bias dapat terjadi jika dalam menilai kinerja atau pemberian *reward*, atasan mengukurnya berdasarkan pencapaian sasaran anggaran. Dengan tercapainya sasaran anggaran, bawahan berharap dapat mempertinggi prospek konpensasi yang akan diperolehnya. Namun, bagi perusahaan, laporan anggaran yang bias akan mengurangi keefektifan anggaran di dalam perencanaan dan pengawasan organisasi (Waller, 1988); (Edfan Darlis, 2002). Perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi ini disebut senjangan anggaran (*budgetary slack*) (Anthony dan Govindarajan, 1998), atau merupakan pelaporan jumlah anggaran yang dengan sengaja dilaporkan melebihi sumber daya yang dimiliki organisasi dan mengecilkan kemampuan produktivitas yang dimilikinya (Young, 1985); (Fauziyah, 2000).

Bukan hanya kepala-kepala sub bagian yang menjadi perhatian kepala dinas, tetapi seluruh pegawai termasuk bawahan. Ketika bawahan yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran di dinas perkebunan memberikan perkiraan yang bias kepada kepala sub masing-masing, padahal Terkadang bawahan memiliki informasi yang dapat digunakan untuk membantu keakuratan anggaran organisasi. Tapi bawahan jarang memberikan informasi yang pas. Bahkan ada tindakan bawahan yang mengecilkan kapabilitas produktifnya ketika dia diberi kesempatan untuk menentukan standar kerjanya. Dengan anggapan merasa sudah cukup puas dengan

standar kerjanya sendiri. Hal ini dapat menyebabkan sulitnya untuk mengetahui baik tidaknya rencana kerja anggaran, bahkan cenderung tidak ada kemajuan, apabila pegawai merasa cepat puas.

Salah satu masalah penting dalam pengelolaan keuangan pemerintah tersebut adalah anggaran, anggaran bisa merupakan suatu rencana kerja jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana kegiatan jangka panjang yang ditetapkan dalam proses penyusunan anggaran.

Anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan suatu proses politik. Dalam hal ini, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002:61). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Dahulu anggaran dilakukan dengan sistem *top-down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan system ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran. Bertolak dari kondisi ini, sektor publik

mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*). Melalui sistem ini, bawahan/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut. Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Murray, 1990 dalam Sumarno, 2005). Utomo (2006) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan/pelaksana anggaran melakukan senjangan anggaran. Hal ini mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya dan bias dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka (Dunk dan Nouri, 1998 dalam Webb,2002). Fisher, Frederickson dan Peffer (2002) menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetris.

Menurut kepala sub bagian keuangan Dinas Perkebunan Jawa Barat Kusnaya, S.E. menjelaskan beberapa kendala yang ada di dinas perkebunan jawa barat. partisipasi anggaran melibatkan kepala-kepala sub bagian dan pegawai lainnya dalam hal yang berkaitan dengan penyusunan anggaran, tetapi hanya beberapa kepala sub bagian yang ikut serta. Hal ini disebabkan beberapa kepala sub masih disibukan dengan pekerjaan pokok berdasarkan bidangnya. Kepala sub keuangan Dinas Perkebunan Jawa Barat mengumpamakan 7 dari 10 kepala sub bagian yang terlibat. Akibatnya kurangnya partisipasi dari masing-masing kepala sub bagian akan mempengaruhi

jadwal untuk merealisasikan anggaran mundur. Karena anggaran kurang efektif apabila tanpa adanya komitmen dari masing-masing kepala sub.

Hasil penelitian Onsi (1973); Camman (1976); Merchant (1985) dan Dunk(1993), menunjukkan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat mengurangi senjangan anggaran. Hal ini terjadi karena bawahan membantumemberikan informasi pribadi tentang prospek masa depan sehingga anggaran yangdisusun menjadi lebih akurat. Sedangkan hasil penelitian Lowe dan Shaw (1968); Young (1985) dan Lukka (1988), berbeda dengan penelitian yang dilakukan Onsi, Camman, Merchant, dan Dunk. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwapartisipasi anggaran dan senjangan anggaran mempunyai hubungan positif, yaitu peningkatan partisipasi semakin meningkatkan senjangan anggaran.

Hasil penelitian yang berlawanan ini mungkin karena ada faktor lain yang juga berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dan senjangan anggaran, sehingga dari hasil-hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa dorongan manajer dan orang yang terlibat dalam penyusunan anggaran untuk melakukan senjangan anggaran masih tetap belum dapat disimpulkan penyebabnya (Nouri dan Parker 1996). Dalam penelitian ini diajukan variabel komitmen organisasi untuk menyelidiki pengaruh variabel tersebut terhadap hubungan antarapartisipasi anggaran dan senjangan anggaran.

Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran *(goal)* yang ingin dicapai oleh organisasi (Mowday et al. 1979). Manajer yang memiliki tingkat komitmen organisasi tinggi akan memiliki pandangan

positif dan lebih berusaha berbuat yang terbaik demi kepentingan organisasi (Porter et al. 1974). Dengan adanya komitmen yang tinggi kemungkinan terjadinya senjangan anggaran dapat dihindari. Sebaliknya, individu dengan komitmen rendah akan mementingkan dirinya sendiri atau kelompoknya. Individu tersebut tidak memiliki keinginan untuk menjadikan organisasi ke arah yang lebih baik, sehingga kemungkinan terjadinya senjangan anggaran apabila dia terlibat dalam penyusunan anggaran akan lebih besar.

Penjelasan konsep senjangan anggaran dapat dimulai dari pendekatan *agency theory*. Praktik senjangan anggaran dalam perspektif *agency theory* dipengaruhi oleh adanya konflik kepentingan antara agen (manajemen) dengan principal yang timbul ketika setiap pihak berusaha untuk mencapai atau mempertahankan tingkat kemakmuran yang dikehendakinya.

Agency theory menjelaskan fenomena yang terjadi apabila atasan mendelegasikan wewenangnya kepada bawahan untuk melakukan suatu tugas atau otoritas untuk membuat keputusan (Anthony dan Govindarajan 1998). Jika bawahan *(agent)* yang berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran mempunyai informasi khusus tentang kondisi lokal, akan memungkinkan bawahan memberikan informasi yang dimilikinya untuk membantu kepentingan perusahaan. Namun, sering keinginan atasan tidak sama dengan bawahan sehingga menimbulkan konflik diantara mereka. Hal ini dapat terjadi misalnya, jika dalam melakukan kebijakan pemberian rewards perusahaan kepada bawahan didasarkan pada pencapaian anggaran. Bawahan cenderung memberikan informasi yang bias agar anggaran mudah dicapai dan

mendapatkan rewards berdasarkan pencapaian anggaran tersebut. Kondisi ini jelas akan menyebabkan terjadinya senjangan anggaran.

Sebaliknya, teoritisi akuntansi keperilakuan umumnya berpendapat bahwa partisipasi anggaran akan memotivasi para manajer untuk mengungkapkan informasi pribadi mereka ke dalam anggaran (Schiff & Lewin 1970). Argumen inididasarkan pada premis yang menyatakan bahwa partisipasi memungkinkan dilakukannya komunikasi positif antara atasan dan bawahan sehingga dapat mengurangi tekanan untuk menciptakan senjangan anggaran.

Selain faktor partisipasi dalam proses penyusunan anggaran, beberapa penelitian sebelumnya mengidentifikasi bahwa senjangan anggaran dapat terjadi disebabkan oleh faktor-faktor motivasional. Morrow (1983) dalam Fitria (2007) menyatakan bahwa pada saat komitmen organisasi dan keterlibatan kerja dihubungkan, menjadikan tipe-tipe kerja lebih jelas. Manajer yang memiliki tingkat keterlibatan kerja yang tinggimengidentifikasi pekerjaan dan memelihara pekerjaan mereka (Kanungo 1982). Manajer dengan tingkat keterlibatan kerja yang tinggi akan memilki kecenderungan yang lebih tinggi untuk menciptakan senjangan anggaran, yaitu untuk melindungi perkerjaan mereka dan untuk melindungi image mereka dalam jangka pendek (Cyert & March 1963)

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik dan ingin melakukan penilitian mengenai Anggaran Partisipatif, senjangan anggaran dan komitmen organisasi, dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran Dan Implikasinya pada Komitmen Organisasi”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan fenomena yang ditemukan di Dinas Perkebunan Jawa Barat penulis dapat mengenukakan Identifikasi Masalah sebegai berikut:

1) Seharusnya partisipasi anggaran melibatkan manajer-manajer pusat pertanggungjawaban dalam hal yang berkaitan dengan penyusunan anggaran, tetapi hanya beberapa manajer pusat yang ikut serta. Hal ini disebabkan beberapa manajer pusat masih disibukan dengan pekerjaan lainnya.

2) Ada tindakan bawahan yang mengecilkan kapabilitas produktifnya ketika dia diberi kesempatan untuk menentukan standar kerjanya. Dengan anggapan merasa sudah cukup puas dengan standar kerjanya sendiri.

3). Masih adanya beberapa pegawai yang sering terlambat dan telat melaporkan hasil kerjanya, sehingga kurangnya perhatian terhadap tujuan pencapaian instansi demi menunjang keberhasilan organisasi.

1.3 Rumusan Masalah

Untuk mengetahui bagaimana masing-masing variable terjadi di Dinas Perkebunan Jawa Barat, penulis merumuskan masalh sebagai berikut:

1). Bagaimana partisipasi anggaran di Dinas Perkebunan Jawa Barat.

2). Bagaimana senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Jawa Barat.

3). Bagaimana komitmen organisasi di Dinas Perkebunan Jawa Barat

4). Seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjanga anggaran dengan komitmen organisasi di Dinas Perkebunan Jawa Barat secara parsial dan simulatan.

1.4 Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan penelitian ini untuk mengetahui seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan komitmen organisasi.

Adapun tujuan dilakukannya penilitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Partisipasi Anggaran di Dinas Perkebunan Jawa Barat
2. Untuk mengetahui Senjangan Anggaran di Dinas Perkebunan Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui Komitmen Organisasi yang ada di Dinas Perkebunan Jawa Barat
4. Untuk mengetahui seberapa besar Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Senjangan Anggaran terhadap Komitmen organisasi di Dinas Perkebunan Jawa Barat secara parsial dan simultan.

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki kegunaan bagi pihak-pihak yang terkait dalam hubungannya dengan objek penelitian. Kegunaan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Akademis
    a. Bagi perkembangan ilmu akuntansi, dapat menjadi referenasi ilmiah tentang pengaruh Anggaran partisipatif dan analisa standar belanja terhadap pengelolaan keuangan daerah
    b. Bagi peneliti, dapat mengetahui pemahaman tentang konsep-konsep dan teori-teori tentang pengaruh Anggaran partisipatif dan analisa standar belanja terhadap pengelolaan keuangan daerah
2. Kegunaan Praktis
    a. Bagi peneliti, dapat mengetahui pemahaman tentang konsep-konsep dan teori-teori tentang pengaruh Anggaran partisipatif dan analisa standar belanja terhadap pengelolaan keuangan daerah
    c. Bagi dinas perkebunan jawa barat, dapat dijadikan sebagai alat bantu dalam melakukan aktifitas yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan daerah
    d. Bagi peneliti lain, dapat menjadi bahan acuan atau referensi bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan tema penelitian ini yaitu tentang pengaruh Anggaran partisipatif dan analisa standar belanja terhadap pengelolaan keuangan daerah

1.6 Lokasi dan Waktu Penelitian

Dalam rangka mendapatkan data untuk menyusun penelitian ini, penulis mengadakan penelitian dan obsevasi pada di Dinas Perkebunan Jawa Barat di jalan Surapati no. 67 Bandung. Adapun lamanya waktu penelitian yang dimulai dari bulan maret sampai dengan juli 2011.