BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam waktu relatif singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi lainnya dibandingkan dengan masa sebelumnya. Dari sudut pandang ilmu ekonomi, sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Sektor publik dipengaruhi oleh banyak faktor, tidak hanya faktor ekonomi, akan tetapi faktor politik, sosial, budaya, dan historis. Beberapa tugas fungsi sektor publik dapat juga dilakukan sektor swasta, akan tetapi untuk tugas tertentu tidak dapat digantikan oleh sektor swasta.

Pola yang sentralistik yang berlaku pada masa sebelum otonomi daerah pada saat itu dianggap mematikan inisiatif dan kreativitas daerah. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada Daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Kondisi di atas menyebabkan tidak terciptanya kemandirian Daerah, tetapi justru ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat. Hal inilah yang mendorong munculnya gagasan otonomi daerah yang diharapkan dapat memberikan sedikit

keleluasaan bagi daerah untuk mengatur aktivitasnya sendiri tanpa campur tangan yang terlalu banyak dari pemerintah pusat.

Gagasan otonomi daerah tersebut akhirnya terwujud dengan terbitnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selanjutnya UU No. 22 tahun 1999 diperbarui dengan UU no.32 tahun 2004. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota ini akan dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD juga berperan sebagai sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja .

Salah satu perbedaan sektor publik dan sektor swasta dapat dilihat dari tujuannya. Pada sektor swasta terdapat motif memaksimumkan laba, sedangkan sektor publik bukan untuk memaksimumkan laba tetapi lebih pada pemberian pelayanan publik (*public service*), seperti: pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik, dan penyediaan barang kebutuhan publik (Mardiasmo; 2002:2). Perbedaan sektor publik dan sektor swasta dapat dilihat dari karakteristik anggarannya, jika dilihat dari karakteristik anggaran, pada sektor publik rencana

anggaran dipublikasikan kepada masyarakat secara terbuka untuk dikritisi dan didiskusikan, sedangkan anggaran pada sektor swasta bersifat tertutup.

Dalam suatu organisasi maupun perusahaan pasti memiliki anggaran, baik operasional ataupun modal/investasi. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam satuan moneter. Pada sektor publik, anggaran harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Pendanaan organisasi pada sektor publik berasal dari pajak dan retribusi, laba perusahaan milik dearah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negri dan obligasi prioritasnya masing-masing. Dengan berlakunya kedua undang-undang tersebut di atas membawa konsekuensi bagi pemerintah daerah dalam bentuk pertanggungjawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien, khususnya dalam upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat. Hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan (Sardjito dan Muthaher; 2007:7).

Dalam hal ini anggaran berhubungan dengan akuntansi. Akuntansi adalah suatu kegiatan jasa fungsinya adalah menyediakan data kuantitatif, terutama yang mempunyai sifat keuangan, dari satuan usaha ekonomi yang digunakan dalam pengambilan keputusan ekonomi, dalam hal inilah alternative dari suatu keadaan (*statement of the accounting principal board*. No.4, 2003). Untuk menyediakan data, maka setiap transaksi perlu digolong-golongkan, diringkas dan kemudian disajikan dalam bentuk laporan. Dengan demikian jika dihubungkan dengan anggaran, data akuntansi merupakan salah satu sumber utama, hal ini disebabkan akuntansi menyediakan data historis dan aktual yang bersifat keuangan yang memenuhi tujuan analisa dalam pengembangan rencana-rencana organisasi. Selanjutnya penyesuaian anggaran pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Sedangkan sumber pembiayaan sektor swasta dipisahkan menjadi sumber pembiayaan internal yang meliputi: modal sendiri, laba ditahan, aktiva, serta pembiayaan eksternal, meliputi: utang bank, obligasi dan penerbitan saham (Mardiasmo; 2005:61).

Fungsi anggaran adalah sebagai alat perencanaan yang salah satunya digunakan untuk menentukan indikator kinerja. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang yang luas bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan harus disesuaikan dengan sistem akuntansi yang

terdapat dalam perusahaan tersebut, terutama penggolongan transaksi-transaksi dalam perkiraan-perkiraan.

Penggolongan transaksi-transaksi dalam perkiraan-perkiraan untuk anggaran harus sama dengan yang ada pada laporan keuangan, dengan maksud agar dapat diperbandingkan sehingga dapat diketahui penyimpangan yang terjadi. Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah di anggarkan secara periodik. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dan manajer dalam penyusunan anggaran.

Mengingat pentingnya anggaran sektor publik, maka APBD harus disusun berdasarkan prinsip-prinsip pokok anggaran sektor publik. Permendagri No. 26 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2007 menyatakan bahwa dalam penyusunan APBD harus memperhatikan prinsip-prinsip, sebagai berikut: (a) Partisipasi Masyarakat, (b) Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran, (c) Disiplin Anggaran, (d) Keadilan Anggaran, (e) Efisiensi dan Efektivitas Anggaran, dan (f) Taat Asas.

Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung terlibat dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan

mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan. Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, kemungkinan akan menimbulkan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Nor; 2007:h-3).

Untuk mencegah dampak disfungsional anggaran tersebut, kontribusi terbesar dari kegiatan penganggaran terjadi jika bawahan diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran diperlukan agar anggaran yang dibuat bisa lebih sesuai dengan realita yang ada di lapangan. Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya. Dengan kata lain pegawai dan manajer tingkat bawah memiliki suara dalam proses manajemen. Kurangnya partisipasi atau hanya sekedar berbicara tanpa berbuat terhadap masalah, dapat menimbulkan efek samping berupa berbagai perilaku disfungsional. Salah satu manfaat dari partisipasi dapat meningkatkan moral dan mendorong inisitif yang lebih besar, serta meningkatkan rasa kesatuan pada semua tingkatan manajemen.

Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Murray dalam Sumarno; 2005:586). Utomo dalam Ompusunggu dan Bawono (2006:2) 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 dalam Webb; 2002:2). Perilaku negatif yang mungkin timbul adalah kecenderungan manajer untuk menciptakan *slack* dalam anggaran. *Slack/*senjangan anggaran merupakan perbedaan jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi terbaik dari organisasi (Anthony dan Govindarajan dalam I Ketut Sujana; 2009: 356). Manajer menciptakan *slack* dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah, mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi jumlah *input* yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit *output*. Hal ini dilakukan agar target anggaran dapat dengan mudah dicapai bawahan.

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi *slack* juga berkembang dengan dimasukkannya variabel-variabel lain yang dianggap berpengaruh yaitu *budget emphasis*. Anggaran dalam suatu organisasi berperan sebagai alat perencanaan dan pengendalian. Bilamana dalam suatu organisasi anggaran merupakan faktor yang paling dominan dalam pengukuran kinerja bawahan, maka kondisi ini dinamakan *budget emphasis* atau penekanan anggaran (Bambang Suprasto dalam I ketut Sujana; 2009: 355).

Adapun permasalahan yang terjadi di pemerintahan yaitu implementasi program pemerintah yang dinilai kerap ”kedodoran” dalam menjalankan fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi yang menjadi inti pengelolaan keuangan publik. Menurut Richard Musgrave, ekonom dan ahli pemerintahan, sebuah pemerintahan baru akan dapat mencapai kesejahteraan rakyat jika ketiga fungsi dalam politik anggaran sebagaimana tersebut di atas berjalan dengan baik. Fungsi alokasi menuntut pemerintah untuk membesarkan porsi anggaran di sektor-sektor prioritas berdasarkan

sumber daya yang dimiliki. Anggaran tersebut harus terdistribusi secara merata kepada masyarakat dengan menekankan asas keadilan untuk menjaga agar orang kaya tidak semakin kaya dan orang miskin tidak semakin miskin.

Pemerintah juga bertanggung jawab menjaga stabilitas perekonomian pada kondisi tingkat partisipasi kerja tinggi, nilai tukar mata uang yang terjaga, dan harga-harga barang tidak berfluktuasi tajam. Baru dengan kondisi demikian, pengangguran dan kemiskinan bisa benar-benar dikurangi. Alokasi anggaran untuk sektor-sektor yang sangat dekat dan terkait langsung dengan masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, infrastruktur, budaya dan pariwisata, dll dipandang publik masih belum memadai. Keyakinan akan perbaikan kesejahteraan itu bukan hal yang mengada-ada. Tentu saja dengan catatan evaluasi kinerja dilakukan, kendala-kendala diatasi, kualitas aparat dibenahi, dan pengawasan ditegakkan agar persoalan klasik tidak berulang kembali (Litbang Kompas).

Anggaran yang terbatas mengakibatkan senjangan anggaran yang begitu tinggi. Hal tersebut dapat diindikasikan dari terhentinya salah satu program Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung, yaitu program TIC (Tourist Information Center). Senjangan anggaran diakibatkan oleh partisipasi anggaran yang tidak diakomodir dengan baik oleh atasannya sehingga target anggaran tidak tercapai semua. Dan juga senjangan anggaran mengakibatkan terjadinya penekanan anggaran pada realisasi anggarannya. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung akan mengadakan kembali program TIC (*Tourist Information Center*) dan menciptakan program-program baru apabila dana yang dibutuhkan memadai. Sehingga target yang

diinginkan tercapai dan terealisasi sesuai dengan anggarannya (www.kompas.com , Priana Wirasaputra).

Berdasarkan penelitian pendahuluan, menurut Bapak Rudi Ruhadi selaku Kepala Bagian Keuangan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung, tidak semua pegawai ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran dikarenakan kurangnya pengetahuan mengenai anggaran. Beberapa upaya yang dilakukan oleh pihak Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung dalam upaya meningkatkan partisipasi dalam penyusunan anggaran, yaitu : pola-pola pembinaan dan *reward* dalam bentuk TPP (Tambahan Penghasilan Pegawai) atau honor tambahan.

1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

1. Anggaran yang terbatas mengakibatkan senjangan anggaran yang begitu tinggi.
2. Senjangan anggaran yang begitu tinggi diakibatkan oleh partisipasi anggaran yang tidak diakomodir dengan baik oleh atasannya.
3. Senjangan anggaran yang begitu tinggi mengakibatkan terjadinya penekanan anggaran pada realisasi anggarannya.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan sebelumnya dan untuk lebih mengarah pada hasil penelitian, penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana partisipasi anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
2. Bagaimana penekanan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
3. Bagaimana senjangan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
4. Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap penekanan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
5. Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
6. Bagaimana pengaruh penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
7. Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran dan penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran secara simultan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Mengumpulkan data dan berbagai informasi terkait dengan pengaruh partisipasi anggaran dan penekakan anggaran terhadap senjangan anggaran.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fenomena yang telah disebutkan sebelumnya, dihubungkan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, maka maksud dan tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui besarnya partisipasi anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
2. Mengetahui besarnya penekanan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
3. Mengetahui besarnya senjangan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
4. Mengetahui besarnya pengaruh partisipasi anggaran terhadap penekanan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
5. Mengetahui besarnya pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
6. Mengetahui besarnya pengaruh penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung
7. Mengetahui besarnya pengaruh partisipasi anggaran dan penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran secara simultan di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Penekanan Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

1.4.2 Kegunaan Akademis

1. Bagi Peneliti

   Peneliti mengharapkan hasil penelitian dapat bermanfaat dan selain itu untuk menambah pengetahuan, dan juga memperoleh gambaran langsung mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Penekanan Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

2. Bagi Instansi

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dari sisi akademisi mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Penekanan Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

3. Bagi Peneliti Lain

   Peneliti mengharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan tambahan pertimbangan dan pemikiran dalam penelitian lebih lanjut dalam bidang yang sama, yaitu Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Penekanan Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung yang beralamat di Jl. Jendral Ahmad Yani No. 277 Bandung, Jawa Barat. Telepon (022)7271724. Hari kerja: Senin-Jumat pukul 08.00-16.00 WIB.

1.5.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian adalah dimulai pada Maret 2012 sampai dengan Juli 2012.

Tabel 1.1
Waktu Pelaksanaan Kegiatan Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan					
		Maret 2012	April 2012	Mei 2012	Juni 2012	Juli 2012	Agst 2012
I	Tahap Persiapan :						
	1.Membuat outline dan proposal UP	■					
	2.Bimbingan dengan dosen pembimbing	■	■	■	■	■	
	3.Mengambil formulir penyusunan UP	■					
	4.Menentukan tempat penelitian		■				
II	Tahap Pelaksanaan :						
	1.Mengajukan outline dan proposal Up		■				
	2.Meminta surat pengantar ke Pemerintah Kota Bandung		■				
	3.Penelitian di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung			■			
	4.Penyusunan skripsi			■	■	■	
	Tahap Pelaporan :						
	1.Menyiapkan draft skripsi				■	■	

III	2.Sidang akhir skripsi						
	3.Penyempurnaan laporan skripsi						
	4.Penggandaan skripsi						