BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dewasa ini, akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Akuntansi sektor publik yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi lainnya mendapatkan perhatian yang sangat besar 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 tanpa memikirkan laba atau untung. Beberapa tugas fungsi sektor publik dapat juga dilakukan sektor swasta, akan tetapi untuk tugas tertentu tidak dapat digantikan oleh sektor swasta.

Organisasi sektor publik saat ini tengah menghadapi tekanan untuk lebih efisien, memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta dampak negatif dan aktifitas yang dilakukan. Berbagai tuntutan tersebut menyebabkan akuntansi dapat dengan cepat diterima dan diakui sebagai ilmu yang dibutuhkan untuk mengelola urusan urusan publik. Akuntansi sektor publik pada awalnya merupakan suatu aktifitas yang terspesialisasi dan suatu profesi yang lebih kecil. Namun demikian saat ini akuntansi sektor publik sedang mengalami proses untuk jadi disiplin ilmu yang lebih dibutuhkan dan substansial keberadaannya (Mardiasmo:2009)

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 : 2009)

Dalam prakteknya ada beberapa perbedaan antara sektor publik dan sektor swasta. Salah satunya terdapat pada proses penyusunan anggaran.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.

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 undang-undang mengenai anggaran 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. 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, 2009:61). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Ada beberapa fungsi dari anggaran sektor publik yaitu sebagai alat perencana, alat pengendali, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan alat komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi dan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik. Fungsi fungsi tersebut diharapkan dapat tercapai dengan adanya perencanaan dan penyusunan anggaran yang baik. Anggaran yang baik dapat gambarkan dengan anggaran tersebut dapat memprediksi masa depan. Selain itu anggaran yang baik pun dapat dilihat dari sasaran anggaran yangtepat dan tidak melenceng dari yang semestinya.

Salah satu masalah penting dalam akuntansi publik yaitu msalah anggaran, anggaran bisa merupakan suatu rencana kerja jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana kegiatan jangka panjang yang ditetapkan dalam proses penyusunan anggaran. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Untuk menghasilkan anggaran yang efektif, dibutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan. Namun dalam praktenya masih saja terdapat masalah-masalah yang terjadi walaupun anggaran

tersebut sudah direncanakan dengan baik sehingga menimbulkan senjangan anggaran.

Senjangan anggaran timbul apabila atasan dalam organisasi tersebut sengaja menetapkan pendapatan terlalu rendah atau menetapkan biaya terlalu besar. Setiap tindakan tersebut menyebabkan atasan dalam organisasi tersebut lebih mudah untuk mencapai anggaran yang ditetapkan dan tidak mendorong untuk bekerja semaksimal mungkin, karena senjangan anggaran menyebabkan kerugian bagi orgasnisasi sehingga kesalahan-kesalahan tersebut perlu dihindari. Banyak faktor yang mempengaruhi timbulnya senjangan anggaran (*Slack* Anggaran), diantaranya adalah melalui informasi asimetri, partisipasi penganggaran dan sasaran anggaran yang tidak tepat. Utomo dalam Ompusunggu dan Bawono (2006:2) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan/pelaksana anggaran melakukan senjangan anggaran. 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.

Minimnya anggaran kesehatan di Jawa Barat menimbulkan tingginya kesenjangan anggaran hal tersebut dapat dilihat dari rendahhnya fasilitas

kesehatan yang diterima beberapa rumah sakit di daerah Purwakarta. Pada tahun 2013 penerimaan Jamkesmas dan Jamkesda di Jawa Barat lebih dari 15 juta. Namun jumlah tempat tidur kelas III di 64 rumah sakit tersebut hanya 12.743. Dicontohkan jumlah tempat tidur di kelas III RSUD Bayu Asih Purwakarta saat ini hanya 167 unit. Setiap bulan, tempat tidur itu terisi penuh oleh pasien. Bahkan, pasien yang dirawat inap mengalami peningkatan sekitar 30% dari jumlah kapasitas tempat tidur yang tersedia.(www.berita.plasa.msn.com)

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. Peningkatan atau penurunan senjangan anggaran tergantung pada sejauh mana individu lebih mementingkan diri sendiri atau bekerja demi kepentingan organisasinya yang merupakan aktualisasi dari tingkat komitmen yang dimilikinya.

Minimnya pengetahuan masyarakat Jawa Barat akan pentingnya partisipasi mereka dalam pembuatan anggaran membuat rendahnya tingkat partisipasi masyarakat. Hal ini dipicu seiring pemberlakukan UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, proses penyusunan anggaran senantiasa berlangsung di "ruang gelap". Tak berubah sama sekali dari kecenderungan pada masa sebelumnya. Hasilnya publik hanya tahu anggaran itu sudah disahkan oleh DPRD dan pemerintah dengan nominal sekian tanpa pernah tahu mekanisme

akuntabilitasnya secara transparan dan luas. Yang kemudian berlangsung adalah munculnya pos-pos pengeluaran yang seolah berada di "awang-awang". Sangat tidak menyentuh kebutuhan mendasar yang sejatinya sangat dibutuhkan mayoritas masyarakat. (www.inspire.com)

Untuk konteks pemerintah daerah, selain partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran juga berimplikasi pada aparatur pemerintah untuk menyusun sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah, sehingga aparatur pemerintah memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara cepat. Kemampuan inilah yang nantinya akan mengurangi terjadinya senjangan anggaran. Ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Stevens (2000) yang menyebutkan bahwa senjangan anggaran berhubungan dengan empat kondisi yang salah satunya adalah adanya sasaran anggaran yang bertentangan antara atasan dan bawahan. Sasaran yang ditetapkan secara jelas akan memudahkan bawahan untuk mencapainya, sehingga bawahan akan memberikan kinerja yang terbaik dan ini mencegah munculnya perilaku disfungsional yang akan merugikan organisasi, salah satu diantaranya adalah senjangan anggaran.

Pada sektor publik sendiri khususnya pada pemerintahan ada beberapa kasus yang menunjukan adanya sasaran yang kurang tepat dalam perealisasian anggaran. Salah satu kasus yang terjadi yaitu anggaran untuk ruang kelas baru (RKB) bagi beberapa sekolah di Kota Bandung yang kurang tepat pada sasaran. Dalam pelaksanaannya tidak hanya sekolah yang mendapatkan dana ruang kelas baru (RKB) namun ada beberapa LSM yang melapor bahwa ada partai-partai tertentu yang juga menerima dana RKB. (www.dprd.jabarprov.go.id)

Berdasarkan latar belakang di atas dan melihat betapa pentingnya partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul ***"Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhaadap Senjangan Anggaran di DPRD Provinsi Jawa Barat".***

1.2 Identifikasi Masalah

1. Anggota Komisi XI DPR yang membidangi kesehatan Putih Sari menyatakan bahwa di Jawa Barat minimnya anggaran membuat kesenjangan anggaran untuk kebutuhan layanan kesehatan dengan ketersediaan tempat tidur. Penerimaan Jamkesmas dan Jamkesda di Jawa Barat lebih dari 15 juta. Namun, jumlah tempat tidur kelas III hanya 12.743 dari 64 rumah sakit. Padahal terjadi peningkatan pasien rawat inap sebanyak 30% dari jumlah kapasitas tempat tidur yang tersedia setiap bulannya. .(www.berita.plasa.msn.com)
2. Direktur Bandung Institute of Government Studies (BIGS) Dedi Haryadi menyatakan bahwa saat ini masyarakat kota Bandung belum mengerti jika ditanya mengenai seberapa pentingnya partisipasi masyarakat terhadap penyusunan anggaran daerah. Mereka hanya mengetahui jika anggaran tersebut telah disahkan oleh DPRD sehingga yang terjadi adalah munculnya anggaran-anggaran yang semestinya tidak ada.
3. Di Indonesia sendiri ada beberapa kasus yang menunjukan adanya sasaran yang kurang tepat dalam perealisasian anggaran. Salah satu kasus yang terjadi yaitu Salah satu kasus yang terjadi yaitu anggaran

untuk ruang kelas baru (RKB) bagi beberapa sekolah di Kota Bandung yang kurang tepat pada sasaran. Dalam pelaksanaannya tidak hanya sekolah yang mendapatkan dana ruang kelas baru (RKB) namun ada beberapa LSM yang melapor bahwa ada partai-partai tertentu yang juga menerima dana RKB. (www.dprd.jabarprov.go.id)

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan uraian latar belakang penelitian yang dikemukakan diatas, maka penulis mencoba mengidentifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di DPRD Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran di DPRD Provinsi Jawa Barat.
3. Apakah partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di DPRD Provinsi Jawa Barat.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan Rumusan Masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
2. Untuk mengetahui kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran.
3. Untuk mengetahui partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada DPRD Provinsi Jawa Barat.

1.5.2 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 Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada DPRD Provinsi Jawa Barat.

2. Bagi Instansi

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dari sisi akademisi mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada DPRD Provinsi Jawa Barat.

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 Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada DPRD Provinsi Jawa Barat.

1.6 Lokasi dan Waktu Penelitian

1.6.1 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di DPRD Provinsi Jawa Barat yang beralamat di Jl.Dipenogoro No. 22 Bandung.

1.6.2 Waktu Penelitian

Adapun waktu pelaksanaan penelitian adalah dimulai pada Maret 2014 sampai dengan Juli 2014.

Tabel 1.1
Waktu Pelaksanaan Kegiatan Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan				
		Maret 2014	April 2014	Mei 2014	Juni 2014	Juli 2014
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 DPRD Provinsi Jawa Barat		■			
	3. Penelitian di DPRD Prov. Jabar			■		
	4. Penyusunan skripsi			■	■	■
III	Tahap pelaporan:					
	1. Menyiapkan draft skripsi				■	■
	2. sidang akhir skripsi					■
	3. Penggandaan skripsi					■