

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan Undang-undang No 34 Tahun 2000 yang sekarang diubah menjadi Undang-undang No 28 Tahun 2009 pasal 1 ayat 1 menyatakan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas Daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini menyebabkan perubahan pada sistem pemerintahan yang mulanya menganut pola pertanggungjawaban terpusat beralih menjadi pola desentralisasi. Maka dari itu dengan adanya daerah otonom pengelolaan keuangan diserahkan sepenuhnya kepada pemerintahan daerah.

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, dipandang perlu menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan akuntabilitas serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah, agar pelaksanaan pembangunan di setiap daerah dapat terlaksana dengan baik. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, mengakibatkan terjadinya pergeseran orientasi pemerintah dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Konsep otonomi daerah tersebut memunculkan wacana *good governance* yang kemudian memfokuskan pada kajian pengelolaan keuangan daerah terhadap kebijakan di bidang perencanaan dan penganggaran daerah. Sehingga dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah tersebut diperlukan adanya

reformasi dalam sektor publik yang berarti juga reformasi keuangan daerah yang akan berdampak pada terhadap reformasi anggaran (*budgeting reform*) yang meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Penyusunan anggaran sangat penting posisinya di dalam pemerintahan. Dalam sektor swasta anggaran ini merupakan hal rahasia perusahaan yang tertutup bagi publik, tetapi dalam sektor publik anggaran ini merupakan hal yang harus diberitahukan dan diinformasikan kepada publik untuk didiskusikan dan untuk mendapatkan masukan. Karena dalam hal ini anggaran merupakan instrument akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002:61).

Anggaran ini akan memiliki karakteristik tersendiri tergantung bagaimana pengelolaan dan orang yang terkait dalam penyusunan di dalamnya. Penyusunan anggaran sektor publik ini berperan penting dalam mengestimasi pendapatan atau realisasi jumlah belanja pemerintah daerah serta anggaran ini juga berperan dalam alokasi dana dan operasional sumber daya yang ada pada daerah itu sendiri. Sehingga dengan adanya anggaran ini pemerintah berpikir bagaimana mengakomodir alokasi dana dengan sumber dana yang terbatas tetapi tujuan anggaran itu dapat tercapai sesuai program pembangunan berjangka yang telah disusun oleh pemerintah. Hal ini diperlukan agar optimalisasi dalam pelayanan publik menjadi prioritas utama karena masih ditemui banyak keluhan masyarakat mengenai pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta berbagai bentuk pengalokasian anggaran yang kurang

mencerminkan aspek ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran (Mardiasmo 2002).

Proses perencanaan dan realisasinya memerlukan partisipasi dan perencanaan yang baik karena merupakan proses penentuan kebijakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lahirlah peraturan yang lebih rinci misalnya PP No. 20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PP No. 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah dan PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dari peraturan itulah yang melandasi pemerintah untuk menerapkan proses perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam upaya meningkatkan daya guna dan daya hasil bagi pemerintah dalam rangka reformasi sektor publik.

Makna anggaran partisipasi di swasta dan di sektor publik akan berbeda. Di pemerintahan daerah, makna partisipasi adalah pelibatan SKPD dalam penyusunan anggaran daerah (APBD) (Abdullah, 2008). Melalui sistem ini, semua pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran sehingga tercapai kesepakatan mengenai penganggaran.

Anggaran Pemerintah Kabupaten Serang memiliki perencanaan yang sesuai dengan yang diharapkan dan menjawab kebutuhan masyarakat. Optimalisasi pendapatan daerah melalui upaya penggalian potensi pajak dan

retribusi sedangkan prioritas kebijakan belanja tidak akan terlepas dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sesuai dengan arah pembangunan daerah Kabupaten Serang. Implementasi dari kebijakan dalam proses penyusunan dan realisasi anggaran Pemerintah Kabupaten Serang dapat tercermin melalui Laporan Realisasi Anggaran tahun 2010 di pos pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang dirilis oleh Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

**Tabel 1.1**  
**Komposisi Pendapatan Pemerintah Kabupaten Serang**  
**Tahun Anggaran 2010**  
**(dalam satuan rupiah)**

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2010		
		Anggaran	Realisasi	%
1.	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	131.722.481.000,00	134.718.556.929,00	102,27
2.	Pendapatan transfer	761.443.957.600,00	769.423.119.654,00	104,59
3.	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	12.700.000.000,00	14.149.500.000,00	111,41
Jumlah		905.866.438.600,00	945.291.176.583,00	104,35

*Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2010*

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat dicermati bahwa APBD Kabupaten Serang Tahun 2010 menganggarkan jumlah pendapatan sebesar Rp 905.866.438.600 sedangkan realisasinya sebesar Rp 945.291.176.583 atau sekitar 104,35% yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), pendapatan transfer dan pendapatan yang lainnya. Jika dilihat realisasi pendapatan sudah mencapai 100% tetapi terjadi ketimpangan dalam estimasi yang cenderung selalu rendah dibandingkan realisasinya. Dengan interpretasi tersebut tergambar bahwa adanya kecenderungan sebuah senjangan dalam lingkup pengelolaan keuangan dalam hal penganggaran pendapatan.

**Tabel 1.2**  
**Komposisi Belanja Pemerintah Kabupaten Serang**  
**Tahun Anggaran 2010**  
**(dalam satuan rupiah)**

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2010		
		Anggaran	Realisasi	%
1.	Belanja Operasi	920.883.774.247,00	876.762.582.982,00	95,21
2.	Belanja Modal	122.935.444.656,00	769.423.119.654,00	89,07
3.	Belanja Tak Terduga	5.500.000.000,00	5.499.991.000,00	100,00
Jumlah		1.049.319.218.903,00	991.762.757.790,00	94,51

*Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2010*

Selain itu di sisi belanja pemerintah Kabupaten Serang Tahun 2010 jumlah anggaran belanja pemerintah yaitu sebesar Rp 1.049.319.218.903 sedangkan realisasinya sebesar Rp 991.762.757.790 atau sebesar 94,51% yang terdiri dari belanja operasi, belanja modal dan belanja tidak terduga. Kebalikan dari sisi pendapatan, sisi belanja realisasinya tidak mencapai 100% tetapi jika dicermati terlihat sisi anggaran belanja pemerintah dibuat lebih tinggi dibandingkan realisasinya. Kondisi ini memproyeksikan adanya partisipasi anggaran yang ke arah senjangan negatif. Selain itu dapat dilihat dari sisi pembiayaan, anggaran pengeluaran daerah dianggarkan jauh lebih tinggi dibandingkan realisasinya, Hal ini terlihat dari data komposisi pembiayaan seperti yang disajikan tabel 1.3

**Tabel 1.3**  
**Komposisi Pembiayaan Pemerintah Kabupaten Serang**  
**Tahun Anggaran 2010**  
**(dalam satuan rupiah)**

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2010		
		Anggaran	Realisasi	%
1.	Penerimaan Daerah	165.016.763.065,00	169.135.849.044,00	102,50
2.	Pengeluaran Daerah	21.563.982.762,00	9.500.000.000,00	44,05
Selisih		143.452.780.303,00	159.635.849.044,00	111,28

*Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2010*

Seperti yang diungkapkan Ikhsan dan Ishak (2008:176) bahwa “munculnya *budgetary slack* ketika pendapatan diestimasi lebih rendah dan biaya diestimasi lebih tinggi atau menyatakan terlalu tinggi jumlah unit yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit output”. Walaupun anggaran Pemerintah Kabupaten Serang dari tahun ke tahun mengalami surplus tetapi pengestimasian pendapatan dan biaya cenderung terjadi *slack*.

Dari keterangan di atas pula menunjukkan perencanaan anggaran belum mencerminkan keberpihakan pada kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat yang mendambakan perubahan setelah adanya pemekaran Kota Serang. Selain itu tahun 2011, Komisi III DPRD Kota Serang, Banten memanggil sejumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang realisasi pendapatannya di bawah 50 persen selama periode 2011, hal ini menunjukkan adanya kinerja SKPD yang buruk dan harus dievaluasi (Fikri, 2011).

Dalam partisipasi anggaran, komitmen organisasi juga sangat penting dalam memoderasi proses partisipasi anggaran tersebut. Sehingga individu termotivasi untuk mementingkan kepentingan organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang akan menghindarkan dari *slack*. Sebaliknya jika komitmen organisasi rendah maka individu tidak bersungguh-sungguh dalam mencapai tujuan organisasi sehingga terjadi *slack* dalam organisasi tersebut.

Selain itu variabel moderasi yang turut menguji partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran yaitu ketidakpastian lingkungan. Latar belakang dipilihnya ketidakpastian lingkungan ini yaitu untuk melihat tindak lanjut dari pengimplementasian anggaran, kemampuan partisipasi individu dalam

penyusunan anggaran dan melihat serta mengukur keadaan-keadaan dalam menciptakan penganggaran yang efektif dan efisien.

Sejauh pengetahuan peneliti, sebagian besar penelitian mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dilakukan pada sektor swasta khususnya perusahaan manufaktur. Penelitian mengenai *budgetary slack* di sektor publik khususnya pada instansi pemerintah daerah masih belum banyak dilakukan. Di sektor publik perbedaan dalam perencanaan dan persiapan anggaran, serta adanya pendanaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah cenderung menyebabkan ketergantungan keuangan yang menimbulkan terjadinya *slack* (Mardiasmo, 2002).

Dalam penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Christina (2009) mengenai pengaruh partisipasi terhadap senjangan anggaran dengan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderating pada PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk, Jawa Barat. Sedangkan dalam penelitian Falikhatun (2007) tentang Pengaruh Partisipasi Penganggaran Terhadap *Budgetary Slack* Dengan Variabel Pemoderasi Ketidakpastian Lingkungan Dan Kohesivitas Kelompok. Penelitian ini menghasilkan hasil yang berbeda, Cristina menyebutkan ketidakpastian lingkungan memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran, tapi pada penelitian Falikhatun menunjukkan hasil yang sebaliknya.

Dan dalam Julita Arifah dan Rini (2009) tentang Kontribusi Partisipasi Anggaran, Komitmen Organisasi Dengan Senjangan Anggaran Serta Dampaknya Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah (Studi Kasus Pada Instansi Pemerintah (Departemen), menjadikan Komitmen Organisasi sebagai variabel moderasi

dalam pengaruh partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran. Selain itu, Latuheru (2005:77) mengemukakan bahwa “komitmen organisasi mempunyai pengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran, sekaligus menunjukkan bahwa hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran dipengaruhi oleh variabel moderating. Dari penelitian terdahulu tersebut, penulis tertarik untuk menjadikan komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderasi.

Dari fenomena yang ada, penulis mencoba menguji kembali hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran yang subjeknya terjadi dalam realisasi anggaran di Pemerintah Kabupaten Serang dengan melakukan pendekatan kontijensi yang melibatkan faktor lain yang berpengaruh. Penelitian dengan pendekatan kontijensi dalam menganalisis dan mendesain sistem pengendalian dalam perkembangan akuntansi manajemen ini menarik minat peneliti. Hal ini juga mengacu dari hasil penelitian yang sebelumnya yang dilakukan oleh Amaliah Begum (2009) tentang pengaruh penganggaran partisipatif terhadap kesenjangan anggaran dengan budaya organisasi sebagai variabel pemoderasi studi kasus pada Kabupaten Serang , penulis mencoba mengganti variabel moderasinya yaitu dengan variabel komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan, maka judul penelitian ini yaitu **“Moderasi Komitmen Organisasi dan Ketidakpastian Lingkungan dalam Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran pada Satuan Kerja Pemerintah Kabupaten Serang”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran.
2. Apakah komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi dapat memperkuat pengaruh partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.
3. Apakah ketidakpastian lingkungan sebagai variabel pemoderasi dapat memperkuat pengaruh partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.

## 1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui seberapa besar partisipasi anggaran mempengaruhi senjangan anggaran yang dimoderasi oleh komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Tujuannya adalah :

1. Untuk menguji apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif senjangan anggaran.
2. Untuk menguji apakah komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi dapat memperkuat pengaruh partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.
3. Untuk menguji apakah ketidakpastian lingkungan sebagai variabel pemoderasi dapat memperkuat pengaruh partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.

#### 1.4 Kegunaan Penelitian

Dengan dicapainya maksud dan tujuan penelitian di atas, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan nilai guna sebagai berikut:

##### 1. Aspek Teoritis

- Sebagai bahan masukan dan kajian serta referensi dalam penelitian yang sama
- Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Akuntansi Sektor Publik khususnya dalam manajemen keuangan daerah terutama dalam bidang anggaran pemerintah

##### 2. Aspek Praktis

Sebagai pertimbangan jajaran manajemen dalam pemerintahan untuk menciptakan anggaran yang efektif dan memberikan masukan dalam aktivitas perencanaan kegiatan pemerintahan khususnya pada pemerintah daerah Kabupaten Serang.