

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Organisasi pemerintah daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat. Dalam menciptakan budaya kinerja yang sesuai dengan visi dan misi serta tujuan dari organisasi pemerintahan tersebut, Salah satu unsur yang perlu dijadikan sebuah acuan kinerja adalah masalah anggaran. Anggaran menyangkut bagaimana sebuah organisasi pemerintah dalam mengelola akan siklus operasional, strategi dan mekanisme realisasi antar aspek yang saling berhubungan di dalamnya.

Semua organisasi, baik swasta maupun sektor publik didirikan untuk mencapai satu atau lebih tujuan yang ada melalui proses penganggaran. Dalam organisasi pemerintah penganggaran dituntut dapat mengakomodasi mekanisme operasional untuk berbagai fungsi dan tujuan diantaranya pelayanan kesehatan, pendidikan dan jasa-jasa lainnya. Hal tersebut mengindikasikan bahwa penganggaran dalam sektor publik sangat berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta. Hal ini dikarenakan ada kepentingan publik yang terkait didalamnya, sehingga anggaran harus diinformasikan kepada publik untuk di

tinjau mengenai efektifitas dan efisiensinya. Sedangkan dalam sektor swasta, penganggaran dikategorikan sebagai sebuah rahasia intern perusahaan yang tertutup untuk publik.

Pembuatan anggaran dalam organisasi sektor publik, terutama pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis yang cukup signifikan (Nordiawan 2006:48). Peran penting anggaran dalam organisasi sektor publik berasal dari kegunaannya dalam menentukan estimasi pendapatan atau jumlah belanja yang direalisasikan. Pengelolaan kekayaan sebuah organisasi sektor publik merupakan peran strategis dari penganggaran.

Dalam sebuah organisasi pemerintah, penyusunan anggaran merupakan hal yang fundamental dalam menentukan alokasi dana dan operasional sumber daya dari organisasi tersebut. Beragamnya fungsi dan tujuan yang coba dicapai oleh anggaran pemerintah daerah, dan terbatasnya sumber dana yang tersedia, maka diperlukan suatu pola pikir dan integritas untuk dapat mengakomodir arah dan kebijakan umum pemerintah daerah yang telah tertuang dalam bentuk program dan strategi pembangunan berjangka.

Proses penganggaran dan realisasinya memerlukan proses partisipatif dengan perencanaan yang baik, hal tersebut merupakan fundamental dalam proses penentuan kebijakan menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang terarah. Proses partisipatif tersebut umumnya disesuaikan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sejalan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. lahirlah tiga paket perundang-undangan, yaitu UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 /2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Dengan semakin tingginya tingkat kompleksitas yang dibebankan kepada pemerintah daerah, akibat dari wewenang otonomi daerah dan tuntutan pengelolaan anggaran yang lebih baik, maka dibuatlah regulasi yang terkini dan lebih relevan. Permendagri No.59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No. 32 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009 yang telah membuat perubahan berkelanjutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengaturan keuangan, khususnya perencanaan dan anggaran pemerintah daerah dan pemerintah pusat merupakan jawaban melandaskan acuan yuridis dalam menerapkan proses perencanaan dan penganggaran partisipatif.

Anggaran di Pemerintah Kota Bandung mempunyai fungsi yang sesuai dengan apa yang diharapkan dalam tujuan awal penyusunan yaitu menciptakan sebuah rancangan anggaran berbasis kinerja yang dapat menjalankan pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Hal tersebut diharapkan menjadi awal dari pemahaman yang terintegrasi dari organisasi pemerintah dengan melihat dari konsep dan peraturan kebijakan mengenai penganggaran yang berdasarkan fungsi penyelenggaraan Pemerintah Kota Bandung dalam optimalisasi dan pemanfaatan berbagai sumber daya yang

dimiliki Kota Bandung. Hal ini didukung dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Bandung 2005-2025 yang selanjutnya dijabarkan dalam kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 09 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bandung Tahun 2009-2013 sesuai dengan yang diungkap dalam pada Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bandung tahun 2009.

Implementasi dari kebijakan dalam proses penyusunan dan realisasi anggaran Pemerintah Kota Bandung dapat tercermin berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran tahun 2009 di pos pendapatan, belanja dan pembiayaan di Pemerintah Kota Bandung yang dirilis oleh Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah pada Laporan Pertanggungjawaban Walikota Bandung tahun 2009.

Dapat dicermati dari data Tabel 1.1, Laporan Realisasi Anggaran APBD tahun 2009, menunjukkan bahwa jumlah pendapatan daerah sebesar Rp. 2.403.470.647.178,00 atau 109,78 % dari target pendapatan 2009 sebesar Rp. 2.189.313.367.404,08. Komposisi dari tiap sektor pendapatan pun tidak menunjukkan keseimbangan kontribusi terhadap jumlah pendapatan dan terdapat estimasi lebih, misalnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang realisasinya 98,61% atau kurang dari 100% dari yang ditargetkan, namun pada sisi lain yaitu Dana Perimbangan dan Pendapatan lain-lain yang sah melebihi target yaitu masing-masing 10,03% dan 120,89%.

Tabel 1.1
Komposisi Pendapatan Pemerintah Kota Bandung
Tahun Anggaran 2009
(dalam Satuan Rupiah)

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2009		
		Anggaran	Realisasi	%
1	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	366.201.498.404,08	361.106.964.143,00	98,61
2	Dana Perimbangan	1.363.217.878.000,00	1.486.375.416.100,00	109,03
3	Lain-lain Pendapatan yang Sah	459.893.891.000,00	555.988.293.935,00	120,89
	JUMLAH	2.189.313.267.404,08	2.403.470.647.178,00	109,78

Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2009

Dapat diinterpretasikan dari data Tabel 1.1 diatas, bahwa realisasi pendapatan telah mencapai target melebihi 100% . Tetapi terjadi ketimpangan dalam estimasi yang cenderung selalu rendah dibandingkan dengan realisasinya, hal ini didukung dengan kontribusi komposisi yang kurang merata dan jauh dari estimasi dari tiap pos penyumbang pendapatan tersebut. Dengan interpretasi tersebut dapat tergambar bahwa adanya kecenderungan sebuah senjangan dalam suatu lingkup pengelolaan keuangan dalam hal ini pendapatan.

Dengan melihat dan mencermati data mengenai realisasi belanja di APBD Pemerintah Kota Bandung pada Tabel 1.2, dapat kita lihat proyeksi yang sama dengan anggaran pendapatan. Namun, terjadi perbedaan yang berbanding terbalik dengan yang terealisasi di sektor pendapatan, pada anggaran belanja tersebut estimasinya cukup rendah dengan terealisasi kurang dari 100%, yaitu sebesar 89,65% atau Rp. 2.20.317.269.997,00. Hal ini menunjukkan proyeksi adanya senjangan negatif karena terlihat dalam realisasi dari estimasi yang seharusnya tercapai dalam APBD tahun 2009 mencapai 10,35%.

Tabel 1.2
Komposisi Belanja Pemerintah Kota Bandung

**Tahun Anggaran 2009
(dalam Satuan Rupiah)**

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2009		
		Anggaran	Realisasi	%
1	Belanja Tidak Langsung	1.391.773.886.383,08	1.361.106.086.766,00	97,80
2	Belanja Langsung	1.107.122.907.132,00	879.211.183.231,00	79,41
	Jumlah	2.498.896.793.515,08	2.240.317.269.997,00	89,65

Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2009

Realisasi anggaran pembiayaan juga mengalami hal yang serupa dengan pos belanja yaitu estimasi yang tinggi namun pada realisasinya lebih rendah. Pada tahun anggaran 2009 dianggarkan sebesar Rp. 212.238.960.158,00 namun realisasinya hanya sebesar Rp. 194.744.196.176,20 atau sekitar 91,76% dari yang diestimasikan sejalan dengan data yang tercantum di tabel 1.3.

**Tabel 1.3
Komposisi Pembiayaan Pemerintah Kota Bandung
Tahun Anggaran 2009
(dalam Satuan Rupiah)**

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2009		
		Anggaran	Realisasi	%
1	Penerimaan Pembiayaan Daerah	276.159.742.488,00	258.659.742.488,20	93,66
2	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	63.920.782.330,00	63.915.546.312,00	99,99
	Jumlah	212.238.960.158,00	194.744.196.176,20	91,76

Sumber: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, 2009

Salah satu kemungkinan yang dapat terjadi akibat diterapkannya metode partisipatif dalam menyusun anggaran adalah munculnya senjangan anggaran, sisi pendapatan diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih rendah dari yang seharusnya dan atau pada sisi belanja diestimasikan dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi dari yang seharusnya. Apabila dikaitkan dengan

fenomena senjangan anggaran yang terjadi di atas, maka perlu dikaji lebih mendalam mengenai keterkaitan hubungannya dengan partisipasi anggaran.

Dalam Partisipasi anggaran, proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan. Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Hasil penelitian-penelitian sebelumnya, yang menguji hubungan antara partisipasi bawahan dengan senjangan anggaran menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Penelitian yang dilakukan (Dunk 1993) menunjukkan bahwa partisipasi dalam anggaran mengurangi jumlah senjangan anggaran. Sedangkan Ikhsan (2007) dan (Young, 1985) menunjukkan hasil yang berlawanan. Hasil penelitian mereka menunjukkan partisipasi anggaran dan senjangan anggaran mempunyai hubungan yang positif. Ketidakkonsistenan penelitian tersebut menurut Govindarajan (1986:496) memungkinkan dilakukan pendekatan kontijensi (*contingency theory*) untuk mengevaluasi ketidakpastian berbagai faktor kondisional yang dapat mempengaruhi efektifitas penyusunan anggaran terhadap senjangan anggaran.

Penelitian ini di samping menguji kembali hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran yang subjeknya terjadi dalam

proses realisasi anggaran di Pemerintah Kota Bandung, juga didekati dengan faktor kontijensi dengan memasukkan variabel mediasi seperti yang dilakukan oleh Christina (2009), Amaliah (2009) dalam menguji hubungan tersebut.

Sejalan dengan hal tersebut di atas penelitian ini menggunakan variabel ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderating dalam menguji hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran. Latar belakang dipilihnya variabel ketidakpastian lingkungan di dalam penelitian ini adalah untuk melihat bagaimana tindak lanjut dari pengimplementasian anggaran, dalam kemampuan partisipasi individu di instansi pemerintah melihat dan mengukur keadaan- keadaan sehingga penganggaran lebih efisien.

Mengacu kepada hasil dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Amaliah (2009), penulis mencoba menguji kembali bagaimana keterkaitan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran dengan mencoba memasukkan pemerintah Kota Bandung sebagai objeknya dan variabel moderating lain yang berbeda yaitu ketidakpastian lingkungan. Sehingga judul penelitian yang penulis tentukan adalah Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran dengan Variabel Moderating Ketidakpastian Lingkungan di Pemerintah Kota Bandung.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan beberapa point penting untuk rumusan masalah sesuai variabel penelitian yang akan diangkat, yaitu :

- a. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran Pemerintah Kota Bandung
- b. Sejauh mana ketidakpastian lingkungan dapat memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran Pemerintah Kota Bandung

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan meneliti Ketidakpastian lingkungan dalam Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran APBD Pemerintah Kota Bandung.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran Pemerintah Kota Bandung
2. Untuk mengetahui sejauh mana ketidakpastian lingkungan dapat memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran Pemerintah Kota Bandung.

1.4. Manfaat / Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu :

1.4.1. Aspek Teoritis

- a. Pemerintah Kota Bandung pada khususnya dan pemerintah daerah lain dapat melihat seberapa besar pengaruh kualitas partisipasi anggaran dalam senjangan anggaran selama ini.
- b. Akademis yaitu guna mengembangkan dan mengkaji lebih dalam lagi mengenai akuntansi sektor publik khususnya akuntansi manajemen dalam hal anggaran (*budgeting*).

1.4.2. Aspek Praktis

- a. Penulis
Penelitian yang dilakukan dapat memberikan tambahan wawasan ilmu pengetahuan akuntansi dibidang Pengelolaan keuangan Daerah khususnya akuntansi manajemen dalam hal anggaran (*budgeting*), mempelajari dan membandingkan keterkaitan antara ilmu yang diperoleh dengan realita dalam dunia birokrasi yang sesungguhnya.
- b. Pemerintah
Sebagai apresiasi bagi Pemerintah Kota Bandung untuk mengevaluasi dan meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan dalam kajian anggaran pemerintah.