

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan dampak perubahan pada sistem pemerintahan yang mulanya menganut pola pertanggungjawaban terpusat atau sentralisasi beralih menjadi pola desentralisasi, dimana daerah diberikan kewenangan luas untuk mengelola dan bertanggung jawab secara nyata atas potensi daerah yang dimiliki atau lebih dikenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah dimaksudkan untuk memperkuat perekonomian daerah dan mandiri dalam mengatur perekonomiannya.

Untuk merealisasikan keberhasilan tujuan otonomi daerah dapat dilakukan dengan perwujudan reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak hanya sekedar perubahan format lembaga akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan good governance benar-benar tercapai (Mardiasmo, 2004)

Reformasi sektor publik berarti juga adanya reformasi keuangan daerah. Reformasi keuangan daerah dalam pelaksanaannya akan berdampak juga terhadap reformasi anggaran yang meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Jika pada mulanya, pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) propinsi memerlukan

pengesahan Menteri Dalam Negeri dan APBD kabupaten/kota dengan pengesahan Gubernur, maka saat ini pertanggungjawaban APBD hanya memerlukan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda) (Mardiasmo, 2004).

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran ini dimaksudkan agar pemerintah mengetahui sebatas mana kemampuan yang dimiliki pemerintah dalam melaksanakan tugasnya agar selaras dengan tujuan pemerintah dan kebutuhan masyarakat. Anggaran ideal merupakan anggaran yang menantang tetapi dapat dicapai, sehingga akan selalu terjadi kemajuan dalam pembangunan masyarakat. Namun banyak ditemui berbagai keluhan masyarakat mengenai pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta berbagai bentuk pengalokasian anggaran yang tidak mencerminkan taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat dalam pengelolaan anggaran.

Penyusunan anggaran dalam pemerintahan harus benar-benar memfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat bukan hanya untuk mewujudkan kepentingan pribadi atau golongan semata. Untuk itulah diperlukan informasi yang benar-benar akurat dalam penyusunan anggaran pemerintah daerah, jangan sampai usulan-usulan yang telah disampaikan oleh masyarakat tidak terakomodasi dalam anggaran.

Dengan penjelasan tersebut, penyusunan dan penetapan anggaran dalam pemerintah adalah anggaran partisipatif. Proses penyusunan anggaran partisipatif ini terbilang efektif karena disini terjadi pertukaran informasi yang efektif sehingga besaran anggaran yang disetujui merupakan hasil dari keahlian dan pengetahuan pribadi dari pembuat anggaran yang dekat dengan lingkungan operasi (Anthony dan Govindarajan, 2005) akan tetapi jika tidak dikelola dengan baik partisipasi penganggaran juga akan berdampak negatif yaitu senjangan anggaran.

Senjangan anggaran terjadi karena bawahan memberikan informasi yang bias kepada atasan. Senjangan anggaran timbul apabila bawahan sengaja menetapkan pendapatan terlalu rendah atau menetapkan biaya terlalu besar. Setiap tindakan tersebut menyebabkan bawahan lebih mudah untuk mencapai anggaran yang ditetapkan dan tidak mendorong untuk bekerja semaksimal mungkin, karena senjangan anggaran menyebabkan kerugian sehingga kesalahan-kesalahan tersebut perlu dihindari. Dunk (1993) mengungkapkan beberapa ciri terjadinya senjangan anggaran, yaitu: standar dalam anggaran tidak mendorong peningkatan produktivitas, anggaran secara mudah untuk diwujudkan, tidak terdapatnya batasan-batasan yang harus diperhatikan terutama batasan yang ditetapkan untuk biaya, anggaran tidak menuntut hal khusus, anggaran tidak mendorong terjadinya efisiensi, target umum yang ditetapkan dalam anggaran mudah untuk dicapai.

Selain karena partisipasi anggaran, senjangan anggaran juga dapat terjadi apabila terdapat penekanan anggaran dalam organisasi. Tekanan oleh atasan agar dapat mencapai target anggaran, ataupun penilaian kinerja oleh atasan yang

berdasarkan pencapaian target anggaran membuat bawahan menciptakan senjangan anggaran. Anggaran sebagai faktor utama dan penentu kinerja akan mendorong manajer atau bawahan untuk menciptakan senjangan anggaran dengan tujuan agar mendapatkan serta meningkatkan *bonus*, kompensasi, dan juga *reward* dari atasan (Mulyani & Rahman, 2012).

Faktor individual juga dapat memicu timbulnya senjangan anggaran, salah satunya adalah *self esteem*. Senjangan anggaran dapat terjadi apabila bawahan memiliki *self esteem* yang rendah. Bawahan dengan *self esteem* yang rendah tidak memiliki kepercayaan diri atas potensinya untuk mencapai target organisasi dengan kata lain target anggaran sehingga cenderung menciptakan senjangan anggaran. *Self-esteem* bawahan yang rendah dapat menyebabkan timbulnya senjangan (Bangun *et. al.*, 2012). Bawahan dengan *self esteem* yang rendah sengaja merendahkan target anggaran sehingga dapat dengan mudah tercapai atau terealisasi karena tidak percaya dengan kemampuan yang dimilikinya.

Fenomena yang dapat dilihat bahwa adanya senjangan yang terjadi dilingkungan organisasi sektor publik adalah pada sektor pencapaian target anggaran pendapatan, yaitu “Pada APBD 2015 Gubernur DKI Jakarta Ahok menurunkan target pendapatan daerah sebesar 1.94% dibanding target item serupa di APBD-P 2014 menjadi Rp63 triliun lebih di draf APBD 2015, atau turun sebesar Rp1,2 triliun lebih, disamping adanya kenaikan objek pajak.” (<http://www.metro.sindonews.com>).

Dalam kasus ini dapat kita lihat pemerintah menurunkan target anggaran disamping adanya kenaikan objek pajak, yang seharusnya dapat dilakukan

estimasi target anggaran yang lebih baik. Hal tersebut menggambarkan kemungkinan adanya perilaku disfungsional (sejangan anggaran) yang dilakukan organisasi tersebut.

Adanya indikasi terjadi sejangan anggaran juga diperkuat dengan data realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah DKI Jakarta, sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Total Anggaran dan Realisasi APBD DKI Jakarta Tahun Anggaran 2011-2013**  
(dalam satuan rupiah)

		Anggaran	Realiasi
Tahun 2013	Pendapatan	40.799.864.826.912,00	59.517.544.011.690,00
	Belanja	46.578.865.629.904,00	38.301.502.396.759,00
Tahun 2012	Pendapatan	33.650.011.958.617,00	35.379.180.051.989,00
	Belanja	38.366.680.073.841,00	31.558.706.898.925,00
Tahun 2011	Pendapatan	26.845.693.060.531,00	28.297.361.482.869,80
	Belanja	30.922.361.719.302,30	26.423.599.893.297,00

Sumber: (<http://www.jakarta.go.id>)

Dari Tabel 1.1 di atas dapat dilihat bahwa anggaran yang dianggarkan untuk pendapatan dilaporkan lebih kecil dari realisasi yang dilaporkan dan anggaran yang dianggarkan untuk belanja dilaporkan lebih besar dari realisasi yang dilaporkan, artinya bahwa kemungkinan dalam proses penyusunan anggaran, para pejabat struktural yang terlibat dalam penyusunan anggaran mengurangi dan melebihkan jumlah anggaran dari yang seharusnya. Dimana sejangan anggaran dilakukan dengan cara menetapkan pendapatan yang rendah dan menetapkan biaya yang tinggi sehingga anggaran mudah untuk dicapai.

Penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya senjangan anggaran juga memunculkan hasil yang beragam dan menarik untuk dikaji lebih dalam. Mulyani dan Rahman (2012) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa faktor penekanan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap timbulnya atau senjangan anggaran. Penelitian tersebut juga mendukung hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Sucipto (2009). Penelitian Dewi dan Erawati (2014) juga menunjukkan faktor penekanan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap timbulnya senjangan anggaran. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Sujana (2012) penekanan anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap timbulnya senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh Mulyani dan Rahman (2012) menunjukkan pengaruh partisipasi anggaran berpengaruh signifikan secara positif terhadap senjangan anggaran. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Dewi dan Erawati (2014) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan oleh Sujana (2012) menunjukkan partisipasi anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran.

Penelitian terdahulu menunjukkan pengaruh faktor *self esteem* terhadap timbulnya senjangan anggaran. Biantara dan Putri (2014) menunjukkan bahwa faktor *self esteem* berpengaruh negatif terhadap timbulnya senjangan anggaran. Bertentangan dengan itu, Bangun, Andani, dan Sugianto (2012) menunjukkan bahwa *self esteem* berpengaruh signifikan secara positif terhadap timbulnya senjangan anggaran.

Dari hasil penelitian terdahulu faktor-faktor tersebut dianggap masih perlu dilakukan penelitian kembali, dan juga terdapat faktor yang berpengaruh terhadap timbulnya senjangan anggaran masih menunjukkan hasil yang berbeda, bahkan bertentangan dengan antara hasil penelitian yang satu dengan yang lainnya. Hal inilah yang akan menjadi *research gap* dalam penelitian ini, sehingga perlu dilakukan penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan *research gap* tersebut. Maka dari itu peneliti melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran dan *Self Esteem* Terhadap Senjangan Anggaran”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka berikut identifikasi masalah yang mempengaruhi senjangan anggaran :

1. Anggaran partisipatif yang diberlakukan pada organisasi sector publik membuat bawahan memiliki kelonggaran dalam penyusunan anggaran dan menimbulkan senjangan anggaran.
2. Senjangan anggaran terjadi karena bawahan memberikan informasi yang bias kepada atasan dengan cara melaporkan biaya yang lebih besar atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah.
3. Dengan adanya penekanan anggaran pada organisasi, bawahan melakukan senjangan anggaran untuk mendapatkan atau meningkatkan *bonus*, *reward*, dan kompensasi.

4. *Self esteem* manajer atau bawahan yang rendah menimbulkan senjangan anggaran karena bawahan tidak memiliki keyakinan untuk mencapai target anggaran.
5. Senjangan anggaran terjadi karena target pendapatan yang lebih rendah daripada realisasinya, dan target belanja yang lebih tinggi dari realisasinya.

### **C. Pembatasan Masalah**

Agar tidak menyimpang dari tujuan utama, dan lebih terarah, teliti serta untuk mendapatkan analisis yang cukup, maka objek penelitian ini di fokuskan kepada variable pengaruh partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan *self-esteem* terhadap senjangan anggaran

### **D. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan, sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran ?
2. Apakah penekanan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran ?
3. Apakah kepercayaan diri berpengaruh terhadap senjangan anggaran ?

### **E. Kegunaan Penelitian.**

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Penelitian ini berguna untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan yang berkepentingan khususnya mengenai Pengaruh Partisipasi

Anggaran, Penekanan Anggaran, dan *Self Esteem* Terhadap Senjangan Anggaran.

- b. Melalui penelitian ini, penulis mencoba memberikan bukti mengenai mengenai Pengaruh Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran, dan *Self Esteem* Terhadap Senjangan Anggaran.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan memberikan sumbangan konseptual bagi peneliti sejenis maupun civitas akademika lainnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan

## 2. Kegunaan Praktis

### a. Manfaat bagi Perusahaan atau Organisasi

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat kepada perusahaan, khususnya mengenai pengaruh partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan *self esteem* terhadap senjangan anggaran. Serta secara empiris penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk perencanaan anggaran oleh perusahaan atau organisasi, terutama sebagai bahan pertimbangan akan timbulnya senjangan anggaran dalam perencanaan anggaran pada perusahaan atau organisasi

### b. Manfaat bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa tambahan pengetahuan kepada penulis mengenai pengaruh partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan *self esteem* terhadap senjangan

anggaran. Serta memberikan pengetahuan yang lebih mendalam mengenai akuntansi anggaran.

c. Manfaat bagi Mahasiswa Lainnya

Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu landasan dalam melakukan penelitian serupa dan menjadi referensi dalam mempelajari bidang akuntansi manajemen terutama mengenai senjangan anggaran.