

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntansi sektor publik adalah bidang ilmu yang memberikan informasi yang diperlukan dalam pengelolaan domain publik, yaitu, secara kelembagaan, meliputi badan-badan pemerintahan (Pemerintah Pusat dan Daerah serta unit kerja pemerintah), perusahaan milik negara dan daerah (BUMN dan BUMD), yayasan, universitas, organisasi politik dan organisasi massa, serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). *American Accounting Association* (1970) dalam artikel *online* BPPK Depkeu menyatakan bahwa tujuan akuntansi pada organisasi sektor publik adalah memberikan informasi yang diperlukan agar dapat mengelola operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi secara tepat, efisien, dan ekonomis. Akuntansi sektor publik juga memberikan informasi pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan dan melaporkan hasil operasi dan penggunaan dana publik. Khusus untuk badan-badan pemerintah, tata pemerintahan yang baik sering dipandang dari perwujudan penyediaan pelayanan sosial dasar yang bermutu oleh lembaga-lembaga yang kompeten, bertanggung jawab, tanggap dan akuntabel. Tata pemerintahan yang ada bertujuan untuk menciptakan sektor publik yang terdesentralisasi, efektif, akuntabel dan bersih, melayani masyarakat, serta memfasilitasi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Reformasi keuangan di bidang sektor publik telah bergulir sejak tahun 1999. Fenomena ini muncul disertai tuntutan demokratisasi yang menjadi isu global, tak terkecuali di Indonesia. Tuntutan demokratisasi ini menyebabkan aspek transparansi dan akuntabilitas menjadi hal penting dalam pengelolaan pemerintahan. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah membawa perubahan yang sangat mendasar bagi pemerintah daerah. Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah

mendorong adanya desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adanya desentralisasi pengelolaan pemerintahan daerah dan tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas memaksa pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Sistem ini diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Dibuatnya undang-undang mengenai otonomi daerah menempatkan pihak-pihak otoritas daerah pada kondisi yang mengharuskan mereka memiliki kemampuan yang memadai dalam melaksanakan otonominya, termasuk dalam mengelola keuangan daerah. Salah satu hal yang penting dalam mengoptimalkan pelayanan publik adalah dengan membuat perencanaan terbaik melalui kegiatan penyusunan anggaran yang optimal. Mardiasmo (2005) dalam Sipurba (2006) menyatakan anggaran sektor publik, terutama pemerintah, penting karena alasan-alasan berikut:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial dan ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas.
3. Digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat.

Di samping itu, anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji, dan kebijakannya dalam rencana-rencana nyata dan terintegrasi dalam hal tindakan yang harus diambil, hasil yang akan dicapai, biaya yang dibutuhkan dan sumber-sumber biaya tersebut. Kebijakan anggaran mengekspresikan komitmen pemerintah kepada warganya secara konkrit.

Dalam skala regional, pemerintah daerah merupakan organ yang krusial. Pemerintah daerah terdiri dari berbagai badan dan lembaga yang dikenal dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Setiap SKPD terdiri dari banyak

personel. Orang-orang yang ada dalam pemerintahan ini pun mendapat tantangan baru dengan munculnya kebijakan mengenai otonomi daerah. Khusus untuk menangani anggaran, salah satu prosedurnya adalah dengan menyusun anggaran dengan metode partisipatif, yaitu dengan melibatkan masing-masing SKPD untuk mengajukan anggaran mereka, serta membentuk tim khusus yang bernama Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Tim ini akan menjadi pendamping bagi para SKPD dalam menyusun anggaran mereka serta secara aktif turut mempersiapkan dan melaksanakan penyusunan anggaran.

Pegawai SKPD maupun anggota TAPD tidak dapat dipisahkan dari aspek perilaku, baik internal maupun eksternal. Aspek perilaku internal diantaranya keyakinan dan sikap, sementara salah satu aspek perilaku eksternal yang memiliki peran besar dalam suatu organisasi adalah budaya organisasi. Aspek ini berada di level tertinggi, yaitu dimiliki oleh setiap organisasi sehingga eksistensinya akan berperan besar, baik dalam lingkup organisasi maupun dalam tindakan-tindakan para personelnnya. Budaya organisasi yang diadaptasi oleh para anggotanya dapat berpengaruh terhadap aktivitas yang dilakukan, termasuk pada saat menyusun anggaran. Salah satu kemungkinan yang dapat terjadi akibat diterapkannya metode partisipatif dalam menyusun anggaran adalah munculnya kesenjangan anggaran. Fenomena ini terjadi ketika dalam menyusun anggaran, sisi pendapatan diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih rendah dari yang seharusnya dan atau pada sisi belanja diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi dari yang seharusnya.

Studi tentang anggaran pada sektor publik sangatlah diperlukan, termasuk yang berada di bawah tanggung jawab pemerintah daerah, karena seperti yang dinyatakan dalam salah satu artikel *online* mengenai implikasi dari kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yaitu bahwa sekitar 65% APBN berputar di daerah. Maka, pemerintah daerah memiliki tuntutan yang besar untuk mampu mengelola anggaran mereka dengan penuh rasa tanggung jawab, terlebih lagi jika ditinjau dari adanya faktor-faktor yang terkait dengan perilaku seperti budaya organisasi yang ada di SKPD.

1.2 Pembatasan Masalah dan Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengangkat tema mengenai akuntansi pemerintahan, khususnya di bidang anggaran yang mencakup penganggaran partisipatif dan kesenjangan anggaran. Peneliti melakukan studi kasus pada Pemerintah Kabupaten Serang untuk menganalisis pengaruh penganggaran partisipatif terhadap kesenjangan anggaran dan memasukkan aspek budaya organisasi dalam analisis pengaruh penganggaran partisipatif terhadap kesenjangan anggaran.

1.3 Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran?
2. Apakah penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran dengan memerhatikan aspek budaya organisasi?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini antara lain:

1. Mengetahui apakah penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran.
2. Mengetahui apakah penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran dengan memerhatikan aspek budaya organisasi.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat memberi masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pemerintahan daerah, khususnya sehubungan dengan masalah penganggaran. Bagi pemerintah daerah sendiri, khususnya di wilayah tempat

dijadikannya studi kasus, yaitu Kabupaten Serang, Banten, penelitian ini dapat membantu meningkatkan pemahaman mengenai proses anggaran dengan metode partisipasi dan masalah yang mungkin timbul, yaitu kesenjangan anggaran, dengan budaya organisasi sebagai variabel pemoderasinya. Sementara itu, pihak-pihak lain dapat menggunakan penelitian ini untuk memperkaya wawasan maupun sebagai acuan membuat penelitian selanjutnya.

1.6 Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif. Penulis menggunakan data primer yang diperoleh dengan cara menyebarkan kuesioner. Penyebaran kuesioner dilakukan secara langsung dengan mendatangi SKPD-SKPD yang ada dan menyerahkan kuesioner untuk diisi oleh satu orang pejabat SKPD sebagai perwakilan per SKPD dan anggota TAPD Pemerintah Kabupaten Serang sebagai sampel penelitian.

Untuk metode pengambilan sampel tersebut, peneliti menggunakan *non-probability sampling*, lebih khusus lagi yaitu *purposive non random sampling*. Pemilihan sampel dilakukan berdasarkan penilaian karakteristik sampel yang disesuaikan dengan maksud penelitian dan berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Teknik *non-probability sampling* merupakan teknik pengambilan populasi yang tidak menggunakan proses random. Di sini anggota populasi yang dijadikan responden dipilih dengan alasan tertentu. Sampel yang dipilih adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Pada penelitian ini, ada karakteristik khusus yang menjadi pertimbangan sebagai dasar pengambilan sampel, yaitu SKPD-SKPD, yang diwakili oleh salah seorang pejabat aktifnya, serta para anggota TAPD, merupakan pihak-pihak yang secara aktif terlibat dalam penyusunan anggaran di Pemerintah Kabupaten Serang.

1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab. Berikut penjelasan singkat mengenai isi setiap babnya.

Bab 1: Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang, pembatasan masalah dan ruang lingkup penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2: Tinjauan Literatur dan Perumusan Hipotesis

Bagian ini menjelaskan kerangka teori, pengembangan teori, dan tinjauan umum terhadap penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai dasar teoritis peneliti dalam menjalankan penelitian dan merumuskan hipotesis. Kerangka teori terdiri dari penjelasan mengenai penganggaran partisipatif, budaya organisasi, serta kesenjangan anggaran. Perumusan hipotesis yang dibuat terdapat pada bagian akhir bab ini.

Bab 3: Metodologi Penelitian

Pembahasan yang tercakup dalam metodologi penelitian adalah penjelasan mengenai desain penelitian, jenis penelitian, spesifikasi model, metode pengumpulan data dan teknik pengambilan sampel, serta metode analisis. Metode analisis sendiri terdiri dari uji instrumen pengumpulan data, uji penyimpangan asumsi klasik, dan uji hipotesis.

Bab 4: Analisis Data

Profil singkat Pemerintah Kabupaten Serang, deskripsi data penelitian dan analisis hasil berbagai uji yang telah dilakukan, yaitu uji instrumen pengumpulan data, uji penyimpangan asumsi klasik, uji hipotesis, serta analisis penganggaran partisipatif, kesenjangan anggaran, dan budaya organisasi, terdapat dalam bagian ini.

Bab 5: Penutup

Pembahasan pada bab penutup ini terdiri dari kesimpulan yang diambil serta saran-saran yang diberikan.

