

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan suatu perencanaan dalam perusahaan atau organisasi yang disusun secara terpadu dan dijelaskan dalam satuan unit moneter pada periode atau jangka waktu yang sudah ditentukan. Dalam aspek ekonomi perencanaan anggaran merupakan hal yang penting dikarenakan operasional perusahaan dapat berjalan efektif dan efisien apabila digunakannya suatu anggaran sebagai alat perencanaan dan pengendalian perusahaan. Suatu bisnis atau perusahaan wajib memiliki perencanaan anggaran sebagai bentuk pemantauan laju pertumbuhan ekonomi internal perusahaan.

Anggaran memiliki tujuan dan manfaat penting dalam sebuah perusahaan yang biasanya disusun pada periode awal tahun untuk jangka waktu satu tahun atau lebih. Menurut Hasanah (2013), anggaran di dalam sistem pengendalian manajemen memiliki peranan yang sangat penting karena manajemen dapat menjadikan anggaran untuk membantu mengalokasikan keterbatasan sumber daya dana yang dipunyai perusahaan dalam menggapai tujuan perusahaannya. Dalam pemerintahan, penyusunan anggaran akan dilakukan satu tahun sebelum tahun anggaran berkenaan, dimulai dari pengumpulan aspirasi masyarakat sampai dengan pembahasan di DPRD Provinsi. Untuk pelaksanaannya sendiri dimulai sejak APBD disahkan melalui peraturan daerah pada setiap akhir tahun sebelum tahun anggaran baru dimulai.

Dalam perencanaan anggaran, tidak dapat dipungkiri banyak praktik yang dilakukan individu untuk kepentingan pribadi salah satunya kesenjangan anggaran. Menurut Young (1985), dalam Riansah (2013), mengungkapkan kesenjangan anggaran yaitu suatu besaran dimana kesenjangan para manajer melebihi sumber daya yang dimasukkan ke dalam anggaran dan sengaja tidak memaparkan kemampuan produktif yang sebenarnya. Kesenjangan anggaran adalah sebuah masalah bagi perusahaan dikarenakan pengalokasian sumber daya yang tidak efektif dan efisien dan fungsi anggaran menjadi alat pengukur kinerja menjadi tidak berfungsi dengan baik dikarenakan anggaran yang ditetapkan tidak sesuai dengan kemampuan yang sebenarnya.

Kesenjangan anggaran ini dapat terjadi dikarenakan tidak memadainya perhatian terhadap pembuatan keputusan, komunikasi dan proses persetujuan anggaran dan kepemimpinan yang tidak selektif. Kesenjangan anggaran dilakukan dikarenakan akan membuat kinerja seolah terlihat lebih baik di mata pimpinan, jika mereka dapat mencapai target anggaran dan sering digunakan untuk mengatasi ketidakpastian masa yang akan datang serta pengalokasian sumber daya akan dilakukan berdasarkan proyeksi anggaran biaya, sehingga kesenjangan membuatnya fleksibel. Dengan cara tersebut, bawahan berharap dapat menghilangkan tekanan dan rasa frustrasi dalam upaya mewujudkan target anggaran akibat anggaran yang terlalu ketat.

Anggaran memiliki fungsi *planning* yang merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan. Perencanaan anggaran melibatkan berbagai macam pihak yang mana dalam hal ini

melibatkan atasan dan bawahan. Dalam penyusunan suatu anggaran akan melibatkan banyak pihak baik atasan maupun bawahan atau yang sering disebut dengan partisipasi anggaran.

Partisipasi anggaran menurut Muharrom (2014), adalah partisipasi aktif unit-unit organisasi mulai dari level bawah sampai atas dalam menyampaikan target anggaran yang telah disusun. Partisipasi yang diberikan manajer dalam setiap aktivitasnya dapat dituangkan dalam berbagai kegiatan dan dalam berbagai peran termasuk proses penyusunan anggaran. Partisipasi anggaran dinilai dapat mengurangi kesenjangan 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 anggaran dari para manajer dapat meningkatkan kesenjangan anggaran.

Menurut Pello (2014), semakin tinggi keterlibatan individu dalam penyusunan anggaran maka semakin tinggi pula rasa tanggung jawab setiap individu untuk melaksanakan keputusan yang dihasilkan bersama tersebut. Dengan partisipasi banyak pihak dalam penyusunan anggaran tersebut akan menimbulkan berbagai macam pengaruh baik positif maupun negatif. Pengaruh positif yang akan timbul yaitu adalah peningkatan kinerja dikarenakan termotivasi dengan anggaran yang telah digunakan sebagai dasar penilaian kinerja mereka untuk mencapai tujuan perusahaan, sedangkan pengaruh negatifnya adalah kecenderungan untuk menciptakan kesenjangan (*slack*) dalam anggaran yang telah disusun untuk kepentingan pribadi.

Disamping partisipasi anggaran, faktor lain yang berhubungan dengan kesenjangan anggaran adalah *Locus of Control*. Menurut Zakiyah (2017), *Locus of Control* merupakan bagian sekaligus inti dari teori belajar sosial. *Locus of Control* merupakan sebuah kepercayaan tentang apakah perilaku seseorang dikendalikan oleh kekuatan internal atau eksternal. Sederhananya, jika seorang karyawan atau manajer memiliki *Internal Locus of Control* maka dia akan menyatakan kegagalan dalam meraih suatu jabatan dikarenakan dirinya sendiri sementara apabila memiliki *External Locus of Control* maka karyawan atau manajer akan menyatakan kegagalan dalam suatu jabatan dikarenakan faktor diluar diri sendiri seperti kurang beruntung, atasan yang tidak adil, organisasi yang tidak mendukung dan lain-lain. *Locus of Control* merupakan faktor yang penting dikarenakan sangat mempengaruhi perilaku seseorang dalam membuat keputusan didukung dari sisi eksternal maupun internal, khususnya dalam perencanaan anggaran.

Selain *Locus of Control*, kapasitas individu merupakan faktor yang penting dimana kemampuan individu meliputi pendidikan, pengalaman, pengetahuan dan pelatihan adalah sebuah faktor penunjang untuk mengukur profesionalisme individu dalam bekerja khususnya pada sektor pemerintahan. Kapasitas individu merupakan kesanggupan atau kecakapan yang berarti bahwa seseorang memiliki kecakapan atau kesanggupan untuk mengerjakan sesuatu yang diwujudkan melalui tindakannya untuk meningkatkan produktifitas kerja (Erina dan Suartana, 2016). Pengembangan kapasitas individu harus menjadi prioritas pemerintah dikarenakan dengan sumber daya manusia yang berkualitas akan mendorong

terbentuknya kemampuan non-manusia yang optimal. Kapasitas individu yang tinggi dapat memberikan pengaruh negatif apabila individu tersebut menyalahgunakan kapasitas individu dalam dirinya. Contohnya, individu yang memiliki kapasitas cenderung lebih kreatif dan memikirkan resiko sehingga memungkinkan untuk melakukan kesenjangan anggaran dalam menyusun perencanaan anggaran.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, maka pemerintah perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek-aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hubungan antara keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras agar tidak terjadi kesenjangan anggaran dalam sektor pemerintahan. Dengan adanya partisipasi dari pegawai dalam penyusunan anggaran, akan menimbulkan faktor-faktor lain seperti *locus of control*, dan kapasitas individu yang mengakibatkan kesenjangan anggaran dalam penyusunan anggaran tersebut.

Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung memiliki misi menciptakan dan mengembangkan lapangan usaha, mendorong dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan penciptaan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan perkapita dan kesejahteraan masyarakat, menurunkan tingkat kemiskinan dan mengembangkan dinas koperasi, usaha kecil dan menengah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

menjadi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) andalan Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya dengan mengacu pada PP RI No 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L).

Berdasarkan wawancara yang dilaksanakan pada tanggal 7 Februari 2019, Kepala Sub Bagian Umum Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung menyatakan bahwa dalam penyusunan anggarannya selalu melibatkan setiap pegawai yang ada di Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Setiap pegawai akan mengajukan anggaran kepada masing-masing Kepala Bidang dan akan direvisi kembali apabila terjadi kesalahan. Dalam pengambilan keputusan, setiap pegawai akan berkoordinasi dengan Kepala Bidang masing-masing dan tidak ada unsur pemaksaan dalam semua keputusan yang dihasilkan oleh setiap pegawai yang bekerja di Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Namun, apabila keputusan pegawai tersebut dianggap akan merugikan, Kepala Bidang berhak untuk mengubah keputusan pegawai yang telah diambil. Sebagai bentuk perhatian kepada pegawai, setiap pegawai akan diberikan pelatihan guna untuk meningkatkan kemampuan individu sehingga dapat bekerja secara optimal khususnya dalam bidang yang berkaitan dengan anggaran. Seluruh pegawai yang bekerja di Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sudah mendapatkan pelatihan mengenai anggaran ini, sehingga seluruh pegawai dirasa

sudah memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup dalam penyusunan anggaran dan realisasinya.

Sedangkan menurut data yang didapatkan dari Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dalam Laporan Kinerja dan Akuntabilitas Pegawai tahun 2015-2017, terdapat revisi pada setiap anggaran baik anggaran belanja langsung maupun tidak langsung, yang kemudian menyebabkan berubahnya angka realisasi anggaran per program pada tahun 2015-2017. Anggaran tersebut direvisi menjadi lebih besar dari anggaran sebelumnya, sehingga menyebabkan perubahan anggaran pada setiap kegiatan yang telah disusun. Sebagai contoh pada tahun 2017, alokasi anggaran belanja tidak langsung yang telah direvisi hanya dapat merealisasikan anggaran sebesar 95,22% dari total keseluruhan anggaran. Untuk alokasi anggaran belanja langsung yang telah direvisi hanya dapat merealisasikan anggaran sebesar 93,32% dari total keseluruhan anggaran. Dari data diatas dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan realisasi anggaran tidak dilakukan secara optimal dikarenakan tidak menggunakan keseluruhan anggaran.

Permasalahan mengacu data dari Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada tahun 2015-2017 adalah pelaksanaan beberapa program dan kegiatan pada tahun tersebut tidak optimal dikarenakan adanya rasionalisasi anggaran. Hal tersebut menyebabkan output kegiatan juga harus disesuaikan kembali dengan ketersediaan anggaran. Selain penyesuaian output kegiatan, beberapa kegiatan ada yang dihapus terkait rasionalisasi anggaran. Untuk permasalahan *Locus of Control*, dalam

pengambilan keputusan, pegawai dapat mengutarakan pendapat pribadinya termasuk dalam pengajuan anggaran. Namun pendapat tersebut juga masih dapat berubah dipengaruhi oleh Kepala Bidang masing-masing. Untuk permasalahan dibidang kapasitas individu, seluruh pegawai sudah mendapatkan pelatihan mengenai anggaran sehingga dirasa seluruh pegawai sudah mampu dan terampil dalam penyusunan anggaran tersebut. Namun pada realisasinya, masih terdapat kesenjangan anggaran pada tahun 2015-2017 di Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

Mengacu data diatas, peneliti tertarik untuk meneliti bagaimana partisipasi pegawai dalam penyusunan anggaran, *Locus Of Control* dalam pribadi individu, dan kapasitas individu saling berhubungan terhadap kesenjangan anggaran di Instansi Pemerintah Provinsi Bangka Belitung, khususnya Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Sehingga, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Hubungan Partisipasi Anggaran, *Locus Of Control*, dan Kapasitas Individu terhadap Kesenjangan Anggaran pada Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis mengidentifikasikan masalah sebagai berikut :

1. Apakah terdapat hubungan antara partisipasi anggaran dengan kesenjangan anggaran pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung?

2. Apakah terdapat hubungan antara *locus of control* dengan kesenjangan anggaran pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung?
3. Apakah terdapat hubungan antara kapasitas individu dengan kesenjangan anggaran pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung?

1.3 Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah hanya mengenai hubungan partisipasi anggaran, *locus of control*, dan kapasitas individu terhadap kesenjangan anggaran dan penelitian ini hanya dilakukan pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis hubungan partisipasi anggaran terhadap kesenjangan anggaran pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
2. Untuk menganalisis hubungan *locus of control* terhadap kesenjangan anggaran pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung
3. Untuk menganalisis hubungan kapasitas individu terhadap kesenjangan anggaran pada Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pihak-pihak sebagai berikut :

1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada para akademisi dalam bidang pengetahuan, wawasan dan sumbangan pemikiran bagi ilmu akuntansi terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik. Menambahkan ilmu pengetahuan yang lebih mendalam mengenai partisipasi anggaran, *locus of control*, kapasitas individu terhadap kesenjangan anggaran. Sebagai perbandingan teori dalam perkuliahan yang ada dalam penerapannya dengan masalah yang diteliti.

2. Kontribusi Praktis

Bagi Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi Pemerintah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, khususnya bagian anggaran Dinas Koperasi dan UKM dalam mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan peningkatan mutu pelayanan publik.

3. Kontribusi Kebijakan

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD), khususnya kebijakan yang berhubungan dengan kesenjangan anggaran.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini akan dibagi dalam lima bab dengan perincian sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini mendeskripsikan latar belakang, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini mendeskripsikan teori-teori yang memberikan dasar-dasar dan pendukung penyelesaian masalah yang diambil dalam penulisan skripsi antara lain berhubungan dengan partisipasi anggaran, *locus of control*, kapasitas individu dan kesenjangan anggaran.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini mendeskripsikan tentang variabel-variabel dan metode-metode yang digunakan dalam penelitian, seperti penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data serta metode analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas mengenai hasil penelitian berupa deskripsi objek penelitian, analisis data dan keterbatasan penelitian.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan hasil penelitian serta saran-saran untuk pihak-pihak yang berkepentingan.