

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang masalah

Anggaran merupakan dasar aktivitas kegiatan serta sistem pengendalian kegiatan dalam organisasi. Anggaran menjadi tolak ukur kinerja organisasi dilihat dari seberapa besar organisasi melaksanakan berbagai tugas sebagai wujud dari akuntabilitas kinerja, yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan atas tugas dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan, sehingga dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan. Anggaran sektor publik merupakan dokumen atau kontrak politik antar pemerintah dan DPRD sebagai wakil rakyat. Penetapan anggaran diperlukan agar optimalisasi dalam pelayanan publik menjadi prioritas utama yang mencerminkan aspek ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran yang disusun dalam bentuk Undang-Undang. Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah merubah akuntabilitas pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) menjadi pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat) melalui DPR. Fenomena perubahan pertanggungjawaban anggaran pemerintah daerah disebut dengan reformasi penganggaran.

Reformasi penganggaran merupakan perubahan dari sistem anggaran tradisional (*traditional budget system*) ke sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Perubahan sistem penganggaran tersebut merupakan konsep *New Public Management* yaitu perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis dan hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar dengan harapan terciptanya *good governance*. Perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi mendorong agen untuk melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*). *Budgetary slack* adalah perbedaan antara jumlah

anggaran yang dilaporkan oleh agen dengan jumlah estimasi yang terbaik dari organisasi (Anthony dan Govindaradjan, 2007). Banyak penelitian yang dilakukan untuk menganalisis faktor-faktor yang dapat menimbulkan kecenderungan menciptakan *slack* tersebut. Salah satu faktor yang banyak diteliti dan dianggap memiliki pengaruh yang pada timbulnya *slack* adalah partisipasi anggaran. Menurut Ikhsan dan Ishak (2005) partisipasi merupakan suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap anggaran yang disusun. Sementara (Kenis, 1979) dalam Afiani (2011) menyatakan bahwa partisipasi anggaran merupakan tingkat partisipasi manajer dalam mempersiapkan anggaran dan berpengaruh dalam menentukan pencapaian tujuan anggaran di pusat pertanggungjawabannya.

Provinsi Lampung merupakan salah satu daerah yang menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja. Sistem anggaran yang diterapkan dengan menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pencapaian target anggaran tentunya merupakan salah satu tujuan yang ingin dicapai. Tetapi dalam praktiknya seringkali terjadi kekeliruan atau kesalahan dalam menentukan rancangan biaya maupun target pendapatan yang mampu dicapai. Hal itu tercermin pada tahun 2015 berdasarkan tabel 1.1 angka realisasi pendapatan daerah cenderung lebih tinggi dibandingkan angka anggaran pendapatan daerah yang ditetapkan. Sedangkan, pada tabel 1.2 menunjukkan angka realisasi belanja daerah yang lebih rendah dibanding dengan anggaran belanja daerah. *Fraud* yang ditunjukkan dapat diduga terjadi senjangan anggaran, dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya sehingga selalu bisa tercapai dan kinerjanya dinilai baik. Berikut data realisasi pendapatan dan belanja daerah yang ditetapkan :

Tabel 1.1
Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan Daerah di beberapa
SKPD Tahun Anggaran 2015

No.	Nama SKPD	Anggaran	Realisasi	Lebih / (Kurang)
				(Rp)
1	Dinas Kelautan dan Perikanan	4.011.069.000	4.863.901.369	(852.832.369)
2	Dinas Pemuda dan Olahraga	154.500.000	155.540.000	(1.040.000)
3	Dinas Bina Marga	450.000.000	736.964.440	(286.964.440)
4	Dinas Perhubungan	110.000.000	125.050.000	(15.050.000)
5	Dinas Pertanian Tanaman Pangan Dan Hortikultura	610.900.000	700.143.781	(89.243.782)
6	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	145.000.000	171.737.500	(26.737.500)
7	Dinas Kesehatan	750.000.000	1.049.609.400	(299.609.400)
8	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	181.496.320	257.018.260	(75.521.940)
9	Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan	160.855.200	164.428.400	(3.573.200)
10	Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah	80.000.000	203.914.800	(123.914.800)

Sumber: <http://lampungprov.go.id/>

Tabel 1.2
Ringkasan Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah di beberapa SKPD
Tahun Anggaran 2015

No.	Nama SKPD	Anggaran	Realisasi	Lebih / (Kurang)
				(Rp)
1	Dinas Kelautan dan Perikanan	41.652.353.000	39.152.222.424	2.500.130.576
2	Dinas Pemuda dan Olahraga	20.414.567.780	18.252.982.397	2.161.585.383
3	Dinas Bina Marga	955.867.472.448	879.831.329.325	76.036.143.123
4	Dinas Perhubungan	78.341.652.900	75.262.047.687	3.079.605.213
5	Dinas Pertanian Tanaman Pangan Dan Hortikultura	59.643.213.814	58.148.657.178	1.494.556.636

6	Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	235.275.875.840	218.543.877.362	16.731.998.478
7	Dinas Kesehatan	137.387.787.209	131.384.078.314	6.003.708.895
8	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	34.951.287.510	33.160.574.967	1.790.712.543
9	Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan	23.119.406.300	21.918.843.689	1.200.562.611
10	Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah	14.984.083.732	13.786.281.640	1.197.802.092

Sumber: <http://lampungprov.go.id/>

Senjangan anggaran pada pemerintah daerah terjadi karena adanya perilaku oportunistik di Satuan Kerja Perangkat Daerah. Perilaku oportunistik tersebut meliputi mengusulkan kegiatan yang sesungguhnya tidak menjadi prioritas, mengusulkan kegiatan yang memiliki *lucrative opportunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi) yang besar, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya (Abdullah, 2012). Menurut Windarti (2014), salah satu sumber dana yang menjadi sasaran korupsi adalah anggaran belanja daerah yang didorong oleh perilaku oportunistik pihak eksekutif berupa tindakan membuat senjangan anggaran. Besarnya anggaran pada pos belanja daerah memicu adanya penciptaan senjangan anggaran oleh pihak eksekutif. Hal ini diperkuat dengan adanya temuan terkait dengan perilaku pengelembungan harga (*mark-up*) terhadap anggaran belanja yang menggambarkan praktik *maximizing the budget* yaitu, “Dinas Pengairan dan Pemukiman Provinsi Lampung selaku SKPD yang menjalankan proyek rehabilitasi Gedung Pusiban Kantor Gubernur Lampung pada APBD 2015 dengan dana Rp2 miliar sarat pengelembungan harga (*mark up*). Selain alokasi anggaran yang terbilang fantastis, hasil pengerjaan rehab gedung tersebut tidak sesuai dengan spesifikasi yang telah ditetapkan oleh konsultan perencanaan (koranpagi.co). Pada kasus yang lain, “Komisi III DPRD Provinsi Lampung menganggap proyek pengadaan *Finger Print* yang sedang digagas Biro Aset dan Perlengkapan tidak realistis. Fadil mengatakan pagu anggaran pengadaan *Finger Print* senilai Rp1,4 miliar, di tahun 2016 diduga ada aroma *mark up* harga satuan atau jauh melebihi harga pasaran. (www.harianlampung.com).

Berdasarkan pada kondisi tersebut diatas, maka penelitian ini menggunakan variabel partisipasi anggaran sebagai variabel yang banyak dihubungkan dengan senjangan anggaran, yaitu untuk membuktikan apakah dengan adanya partisipasi anggaran membuat keselarasan tujuan setiap pusat pertanggungjawaban dapat tercipta atau karena individu-individu berpartisipasi dalam penyusunan anggaran mempunyai pengaruh terhadap target anggaran sehingga mencari kemudahan dalam pencapaian anggaran yang ditetapkan yaitu dengan menciptakan senjangan anggaran.

Hasil penelitian mengenai partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran ditemukan memiliki pengaruh yang tidak konsisten, misalnya Asak (2014), dan Prihandani (2015) menyatakan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran, karena agen membantu memberikan informasi kepada prinsipal tentang prospek masa depan sehingga anggaran yang disusun menjadi lebih akurat. Sedangkan hasil penelitian Nasution (2011) dan Rahmiati (2013) menyatakan sebaliknya, partisipasi anggaran dan kesenjangan anggaran mempunyai hubungan yang signifikan, artinya semakin tinggi partisipasi akan semakin menaikkan senjangan anggaran. Partisipasi yang semula diharapkan akan mempertinggi kinerja karena dengan harapan akan memacu semangat untuk bersungguh-sungguh mencapai tujuan karena telah menetapkan standarnya sendiri ternyata justru dimanfaatkan untuk menciptakan senjangan anggaran agar anggaran lebih mudah dicapai sehingga diharapkan pencapaian tersebut akan mempertinggi penilaian kinerjanya.

Hasil penelitian yang berlawanan ini mungkin karena ada faktor lain yang juga berpengaruh terhadap hubungan antara penganggaran partisipatif dan senjangan anggaran (Latuheru, 2005 dalam Hapsari, 2011). Perbedaan hasil penelitian tersebut dapat diselesaikan melalui pendekatan kontinjensi (*contingency approach*). Hal ini dilakukan dengan memasukkan variabel lain yang mungkin mempengaruhi hubungan penganggaran partisipatif dengan senjangan anggaran (Govindarajan, 1986 dalam Irfan, 2016). Dalam penelitian ini diajukan variabel

asimetri informasi, kapasitas individu dan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

Asimetri informasi yaitu suatu kondisi apabila prinsipal tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai kinerja agen baik itu dalam kinerja aktual, motivasi dan tujuan, sehingga atasan tidak dapat menentukan kontribusi bawahan terhadap hasil aktual perusahaan atau organisasi (Anthony dan Govindaradjan, 2007). Sebagai alat perencanaan, anggaran yang dilaporkan seharusnya sama dengan kinerja yang diharapkan. Namun karena informasi yang dimiliki bawahan lebih baik dari informasi yang dimiliki atasan atau terdapat asimetri informasi, maka bawahan mengambil kesempatan dari partisipasi penganggaran. Ia memberikan informasi yang bias dari informasi pribadi mereka dengan membuat *budget* yang relatif lebih mudah dicapai karena adanya keinginan untuk menghindari resiko sehingga terjadi senjangan anggaran. (Novita et.al 2009 dalam Lusiana, 2013). 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. Karena lokal informasi merupakan salah satu contoh asimetri informasi yang timbul apabila bawahan mempunyai informasi yang sesuai dalam proses pengambilan keputusan anggaran (Dunk, 1993 dalam Afiani, 2011). Berdasarkan pada kondisi tersebut diatas, maka penelitian ini memasukkan variabel asimetri informasi sebagai variabel pemoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

Organisasi birokrasi dalam era otonomi daerah perlu mempersiapkan tenaga kerja atau aparatur yang memiliki kemampuan dalam bekerja, baik dari segi pendidikan, pelatihan maupun pengalaman, loyalitas kepentingan dan memiliki keterkaitan kepentingan (Sandrya, 2013). Dengan disiapkannya kapasitas individu yang baik diharapkan mampu menurunkan terjadinya kesalahan kerja dan kecurangan dalam bekerja yang dilakukan baik sengaja maupun tidak sengaja.

Suartana (2016) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumber daya dengan baik, sehingga dapat menurunkan senjangan anggaran.

Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi. Komitmen organisasi yang kuat dalam diri individu akan menyebabkan individu berusaha keras mencapai tujuan organisasi sesuai dengan tujuan dan kepentingan organisasi. Nouri dan Parker (1996) dalam Rahmiati (2013) berpendapat bahwa naik atau turunnya senjangan anggaran tergantung pada apakah individu memilih untuk mengejar kepentingan pribadi atau justru bekerja untuk kepentingan organisasi. Variabel komitmen organisasi digunakan dalam penelitian ini untuk membuktikan apakah peningkatan atau penurunan *slack* bergantung pada sejauh mana individu lebih mementingkan diri sendiri atau bekerja demi kepentingan organisasinya yang merupakan aktualisasi dari tingkat komitmen yang dimilikinya. Artinya, jika tidak ada konflik kepentingan antar bawahan didalam suatu organisasi, maka penerapan partisipasi anggaran kemungkinan tidak akan menyebabkan timbulnya *slack* dalam anggaran organisasi tersebut.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Rahmiati (2013). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terletak pada variabel pemoderasi dan objek penelitian. Penelitian ini menambahkan variabel pemoderasi kapasitas individu yang ditambahkan dari penelitian Nasution (2011) dan objek penelitian ini dilakukan di SKPD Kota Bandar Lampung. Berbeda dengan penelitian Rahmiati (2013) yang dilakukan di Pemerintah Daerah Kota Padang. Alasan ditambahkannya variabel pemoderasi tersebut yaitu untuk mendukung hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dari sisi faktor personal. Dimana variabel kapasitas individu digunakan untuk membuktikan apakah individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumber daya dengan baik, sehingga dapat menurunkan senjangan anggaran atau malah memanfaatkannya dengan menciptakan senjangan anggaran agar anggaran lebih mudah dicapai sehingga

akan terlihat baik dalam laporan realisasi anggaran karena mencapai target dengan baik.

Berdasarkan data Laporan Realisasi Anggaran di beberapa SKPD dan hasil penelitian-penelitian terdahulu mengenai hubungan partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran yang tidak konsisten sehingga peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian berjudul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Senjangan Anggaran dengan Asimetri Informasi, Kapasitas Individu dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Pemoderasi (Studi pada SKPD Kota Bandar Lampung)”**.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah kausalitas, yakni tipe penelitian dengan karakteristik masalah berupa hubungan sebab-akibat antara dua variabel atau lebih (Indriantoro dan Supomo, 2002), jenis ini digunakan untuk menjelaskan pengaruh partisipasi anggaran sebagai variabel independen, asimetri informasi, kapasitas individu dan komitmen organisasi sebagai variabel pemoderasi terhadap timbulnya senjangan anggaran sebagai variabel dependen. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kuantitatif untuk mengeksplorasi pemahaman atas fenomena penganggaran dengan berfokus bagaimana proses penyusunan anggaran pemerintah daerah pada tingkat SKPD khususnya yang berkaitan dengan perilaku aparatur didalamnya. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Bandar Lampung dalam bentuk Dinas yang masih beroperasi sampai dengan akhir tahun 2016.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
2. Apakah asimetri informasi mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran?

3. Apakah kapasitas individu mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran?
4. Apakah komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mendapatkan bukti empiris mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
2. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah asimetri informasi mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
3. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah kapasitas individu mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
4. Untuk mendapatkan bukti empiris apakah komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

1.5 Manfaat Penelitian

a. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi SKPD Kota Bandar Lampung sebagai pertimbangan dalam rangka menurunkan tingkat terjadinya senjangan anggaran dalam penyusunan anggaran, dimana dengan memahami karakteristik dan kemampuan personal pegawai SKPD Kota Bandar Lampung akan membantu dalam proses pemilihan individu yang akan dilibatkan secara langsung dalam proses penyusunan anggaran.

b. Manfaat Teoritis

Menambah pengetahuan penulis terhadap masalah yang diteliti dan diharapkan mampu memberikan tambahan informasi, wawasan, dan pengetahuan, serta dapat dijadikan referensi bagi peneliti yang akan melakukan penelitian lebih lanjut yang berkaitan dengan masalah senjangan anggaran.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran yang cukup jelas tentang penelitian ini, maka disusunlah suatu sistematika penulisan mengenai informasi materi penelitian ini. Adapun sistematika penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang menggunakan latar belakang masalah penelitian, ruang lingkup penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab kedua membahas mengenai landasan teori yang mendasari penelitian, tujuan umum mengenai variabel dalam penelitian, penelitian terdahulu, pengembangan kerangka pemikiran teoritis, serta hipotesis penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ketiga berisi penjelasan mengenai sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data, populasi dan sampel yang digunakan, apa saja variabel yang digunakan dalam penelitian serta definisi operasionalnya, kemudian metode analisis data seperti apa yang dilakukan serta pengujian hipotesisnya.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi penjelasan setelah diadakan penelitian. Hal tersebut mencakup deskripsi objek penelitian, hasil analisis data, hasil pengujian hipotesis, dan interpretasi hasil.

BAB V : SIMPULAN DAN SARAN

Berisi penjelasan mengenai kesimpulan dari hasil yang diperoleh setelah dilakukan penelitian. Selain itu, disajikan keterbatasan serta saran yang dapat menjadi pertimbangan bagi penelitian selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN