

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut Hansen dan Mowen (2013:430) anggaran adalah salah satu elemen penting dalam suatu proses perencanaan dan pengendalian. Dalam proses perencanaan anggaran memaksa manajemen untuk merencanakan masa depan dan mendorong para manajer untuk mengembangkan arah organisasi secara menyeluruh, mengantisipasi masalah, dan mengembangkan kebijakan masa depan (Hansen dan Mowen, 2013:430). Sedangkan dalam proses pengendalian, anggaran memberikan batasan yang dapat mengendalikan penggunaan berbagai sumber daya perusahaan dan memotivasi karyawan (Hansen dan Mowen, 2013:430).

Anggaran disusun dengan pendekatan *bottom-up* yaitu perkiraan penyusunan anggaran dimulai dari bawah, misalnya untuk membuat perkiraan penjualan akan dimulai dari tingkat tenaga penjual (Siregar, *et al*, 2013:117). Keunggulan dengan pendekatan *bottom-up* adalah semua tingkatan dalam perusahaan sampai tingkat tertentu berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran, sehingga lebih memungkinkan untuk mendukung anggaran dan merasa ikut bertanggung jawab terhadap keberhasilan (Siregar, *et al*, 2013:117).

Partisipasi anggaran adalah pendekatan penganggaran yang memungkinkan para manajer yang akan bertanggungjawab atas kinerja anggaran untuk berpartisipasi dalam pengembangan anggaran (Hansen dan Mowen, 2013:223).

Partisipasi anggaran mengkomunikasikan rasa tanggung jawab kepada para manajer tingkat bawah dan mendorong kreativitas (Hansen dan Mowen, 2013:223). Definisi serupa pun dikemukakan oleh Mulyadi (2010:513) bahwa partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pembuat keputusan tersebut. Partisipasi dalam penyusunan anggaran berarti keikutsertaan *operating managers* dalam memutuskan bersama dengan komite anggaran mengenai rangkaian kegiatan di masa yang datang akan ditempuh oleh *operating managers* tersebut dalam pencapaian sasaran anggaran. Pengukuran partisipasi anggaran pada penelitian ini menggunakan dimensi yang dikemukakan oleh Milani (1975) yaitu sebagai berikut: *the importance of employees involvement in setting the budget, the kind of reasoning provided to employees by their superior when the budget is revised, the frequency of discussion related to budget initiated by superior with the employees, the influence that employees have on final budget, the importance of employees contribution to the budget, and the frequency of discussion with employees related to budget is initiated by superior when budgets are being set.*

Menurut Hansen dan Mowen (2013:480), masalah yang sering muncul dari adanya manajer tingkat bawah/menengah dalam menyusun anggaran (partisipasi anggaran) adalah penciptaan senjangan anggaran. Senjangan anggaran (*budgetary slack*) timbul bila manajer sengaja menetapkan terlalu rendah pendapatan atau menetapkan terlalu besar biaya (Hansen dan Mowen, 2013:480). *Budgetary slack* merupakan perbedaan antara anggaran yang dinyatakan dan estimasi anggaran terbaik yang secara jujur dapat diprediksikan (Suartana, 2010:137). Senjangan

anggaran terjadi di karenakan manajer menetapkan pendapatan lebih rendah dan biaya yang lebih tinggi dibandingkan dengan estimasi yang seharusnya menjadi target suatu organisasi tersebut (Suartana, 2010:137).

Lubis (2011:241) mengatakan dalam konteks penganggaran, selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan secara efisiensi dan jumlah sumber daya yang lebih besar untuk menyelesaikan tugas. Pengukuran *budgetary slack* pada penelitian ini menggunakan dimensi: *budget standards*, *budget achievement*, *tight budget*, *budget emphasis*, *budget efficiency*, dan *target budget* (Dunk, 1993).

Fenomena senjangan anggaran (*budgetary slack*) pertama adalah kenaikan anggaran DPR tak diikuti transparansi Dewan. Dalam kasus tersebut, *Indonesia Budget Center* (IBC) menilai pola penganggaran tahunan DPR yang cenderung meningkat dari tahun ke tahun tidak dibarengi dengan prestasi dan transparansi kinerja para wakil rakyat. Salam (2017) selaku Direktur Eksekutif IBC, mencatat pada periode 2009-2014 rata-rata per tahun DPR memperoleh anggaran sebesar Rp2,74 triliun atau sekitar 0,18% dari total belanja negara. Sedangkan, DPR periode 2015-2017 dalam tiga tahun mendapat dukungan anggaran dengan jumlah rata-rata per tahun sebesar Rp4,72 triliun atau sekitar 0,24% dari total belanja negara. Hal tersebut menunjukkan ada peningkatan hampir dua kali lipat dari rata-rata anggaran DPR periode sebelumnya. DPR kerap mengajukan anggaran berjumlah fantastis sementara kebutuhan riilnya tidak sebesar yang dianggarkan.

Contoh permasalahan mengenai anggaran kedua adalah tidak transparan, dana Desa Tiyuh Margo Mulyo diduga alami *mark up* seperti yang dikemukakan oleh Dunan (2018) selaku Koordinator Daerah (Korda) Jaringan Pemberantasan Korupsi (JPK). Dalam kasus tersebut dikatakan bahwa selain tidak transparan,

pelaksanaan Dana Desa Tiyuh Margo Mulyo Kecamatan Tumijajar Kabupaten Tulangbawang Barat (Tubaba) juga diduga terjadi penggelembungan anggaran atau *mark up*. Dugaan *mark up* anggaran Dana Desa tahun 2016 dan 2017 Tiyuh Margo Mulyo terlihat pada sejumlah kegiatan fisik dan non fisik. Setelah dihitung memang ada yang tidak sinkron antara volume pekerjaan dan biaya yang dianggarkan.

Contoh ketiga yang memperlihatkan masalah mengenai *budgetary slack* (senjangan anggaran) adalah proyek Bandara Lasondre dicurigai ada penggelembungan anggaran seperti yang dikemukakan oleh Nurjaman (2018) selaku Koordinator Investigasi *Center for Budget Analysis* (CBA). Dalam kasus tersebut, diduga anggaran proyek tersebut dibengkakan. Terdapat sejumlah kejanggalan dan modus yang dilakukan oknum Kementerian Perhubungan. Misalnya nilai proyek yang terlalu mahal (tidak sesuai standar pasaran) serta dalam pelaksanaan proyek ini terdapat kekurangan volume pekerjaan.

Permasalahan mengenai *budgetary slack* juga dapat terjadi pada Wali Kota Makassar. Diduga terjadi penggelembungan dana pengadaan barang persediaan sanggar kerajinan lorong di Kota Makassar pada Dinas Koperasi dan UKM Makassar tahun anggaran 2016, seperti yang dikemukakan oleh Sondani (2018) selaku Kepala Bidang Humas Polda Sulawesi Selatan Komisaris Besar. Pelaksanaan anggaran tersebut yang harusnya dilakukan pada Maret-November 2016 untuk tujuh sanggar dalam lorong, dibagi dalam lima kegiatan, yang dilakukan dengan cara pengadaan langsung lima kegiatan dan lelang sederhana satu kegiatan. Pemeriksaan pun dilakukan lantaran kepolisian melihat, ada

indikasi kekurangan volume pengadaan barang, dugaan adanya *mark up* harga dan terjadi perbuatan memecah pengadaan barang dan jasa menjadi beberapa paket.

Permasalahan serupa mengenai *budgetary slack* adalah Sri Mulyani temukan indikasi penyalahgunaan anggaran di Daerah. Dalam kasus tersebut, Indrawati (2017) selaku Menteri Keuangan, mengatakan bahwa banyak pemimpin daerah yang senang meminta anggaran besar tapi tidak digunakan seluruhnya. Selain itu, anggaran yang diminta juga tidak sesuai dengan peruntukan awal yang diajukan. Mekanisme penyeteroran, pelaporan, dan penggunaan serta penerimaan daerah dan hibah masih belum sesuai ketentuan. Ini sama dengan pusat dan dari daerah masih banyak kelemahan dari sistem pengendalian pelaksanaan.

Permasalahan serupa pun terjadi di DKI Jakarta, dimana dalam kepemimpinan Gubernur DKI Joko Widodo dan wakilnya Basuki Tjahaja Purnama, karena masih saja terjadi duplikasi atau penggelembungan anggaran di dinas-dinas. Terkait hal itu, Purnama (2014) selaku Wakil Gubernur DKI Jakarta pun mengaku, jika dirinya gagal mengontrol mata anggaran pada APBD 2013. Kejadian penggelembungan anggaran di dinas sudah sering terjadi dari beberapa tahun yang lalu. Untuk itu, tahun ini Pemprov DKI mencoba menerapkan sistem pengawasan anggaran secara elektronik melalui *e-budgeting*. Dengan adanya sistem itu, mata anggaran yang dinilai tak sesuai dengan jenis kegiatan dapat dicoret dari daftar.

Fenomena terakhir mengenai *budgetary slack* yaitu ICW temukan adanya penggelembungan anggaran kurikulum 2013. Dalam kasus tersebut, Handayani (2014) selaku Pengamat Pendidikan dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indoensia (LIPI), mengatakan bahwa kasus penggelembungan anggaran/korupsi pengadaan

buku memiliki kecenderungan selalu terulang karena kurangnya pengawasan dan mudahnya penggelembungan harga. Selain itu, anggaran pendidikan yang tidak akuntabel juga merupakan hal yang sangat mudah untuk diselewengkan.

Senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetri karena informasi asimetri mendorong bawahan/pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran (Suartana, 2012:143). Konsep informasi asimetris yaitu atasan anggaran mungkin mempunyai pengetahuan dan wawasan yang lebih daripada bawahan, ataupun sebaliknya. Bila kemungkinan yang pertama terjadi, akan muncul tuntutan atau motivasi yang lebih besar dari atasan kepada bawahan mengenai pencapaian target anggaran yang menurut bawahan terlalu tinggi. Namun bila kemungkinan yang kedua terjadi, bawahan akan menyatakan target lebih rendah daripada yang dimungkinkan untuk dicapai. Keadaan di mana salah satu pihak mempunyai pengetahuan dan informasi lebih daripada yang lainnya terhadap sesuatu hal disebut asimetri informasi (Suartana, 2010:139). Hal senada pun dikemukakan oleh Suwarjono (2014:584) asimetri informasi merupakan manajemen sebagai pihak yang lebih menguasai informasi dibandingkan investor/kreditor. Pada penelitian ini informasi yang dimiliki bawahan dibandingkan dengan atasan, hubungan input-output yang ada dalam operasi internal, kinerja potensial, teknis pekerjaan, mampu menilai dampak potensial, dan pencapaian bidang kegiatan (Dunk, 1993).

Hasil penelitian yang berkaitan dengan senjangan anggaran telah menguji berbagai faktor yang dapat mempengaruhi kecenderungan manajer untuk menciptakan senjangan anggaran seperti penelitian Camman (1976), Dunk (1993), Merchant (1985), dan Onsi (1973) yang menunjukkan bahwa partisipasi

dalam menyusun anggaran dapat mengurangi *budgetary slack* (senjangan anggaran). Sedangkan penelitian Young (1985) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dan senjangan anggaran mempunyai hubungan positif, yaitu peningkatan partisipasi semakin meningkatkan senjangan anggaran. Sementara menurut Huseno (2017), Kahar, *et al* (2016), Hormati, *et al* (2017), Sudirman, *et al* (2018), partisipasi anggaran berpengaruh secara negatif terhadap senjangan anggaran. Berbanding terbalik dengan penelitian diatas, menurut Aprilia dan Hidayani (2012), Suriani, *et al* (2017), menyatakan bahwa partisipasi anggaran dan asimetri informasi berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran.

Perbedaan antara penelitian yang dilakukan sebelumnya dengan penelitian ini terletak pada tempat dan waktu penelitiannya, dimana penelitian ini mengambil tempat penelitian di dua dinas yang berlokasi di Kota Cimahi dan Kota Bandung yaitu Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat dan Dinas Komunikasi dan Informatika, serta pengambilan data diambil pada tahun 2018. Persamaan dari penelitian sebelumnya adalah terletak pada teknik dan pengukuran yang digunakan dalam pengambilan data yaitu kuesioner.

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan diatas, peneliti terdorong untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Asimetri Informasi terhadap Senjangan Anggaran (Studi Kasus pada Dinas Sosial Provinsi Jawa Barat dan Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung)”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Seberapa besar partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran.
2. Seberapa besar asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mengetahui besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
2. Mengetahui besar pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang lebih mendalam serta informasi yang relevan dan akurat terutama kepada pihak-pihak yang berkepentingan, antara lain :

- a) Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pemerintah daerah, setidaknya dapat digunakan untuk justifikasi dalam perencanaan dan evaluasi khususnya sistem penganggaran dan pengendalian di

sektor publik. Kemudian dapat memberikan gambaran praktik mengenai partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran (*budgetary slack*) dari pengaruh asimetri informasi manajer bawah terhadap kecenderungan melonggarkan anggaran.

b) Bagi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan tambahan maupun acuan referensi bagi peneliti selanjutnya untuk mengembangkan teori mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran

c) Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pemahaman peneliti mengenai masalah yang diteliti pada bidang akuntansi sektor publik, terutama berkaitan dengan partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.