

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Anggaran adalah unsur yang sangat penting dalam perencanaan, koordinasi dan pengendalian perusahaan untuk mencapai tujuan perusahaan (Hansen dan Mowen, 1977; Nori, 1996) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). Mardiasmo (2002) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) menyatakan bahwa dalam organisasi sektor publik penganggaran merupakan suatu proses politik, karena anggaran dapat dijadikan sarana akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program yang dibiayai dengan uang publik.

Reformasi penganggaran banyak terjadi sejak diberlakukannya otonomi daerah yang diatur dalam UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Reformasi penganggaran ini merupakan perubahan dari sistem anggaran tradisional (*traditional budget system*) ke sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget system*) (Sandrya, 2013) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). Sistem anggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi kelemahan anggaran tradisional dan menggunakan kinerja sebagai tolok ukur (Mahsun, 2007). Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong agen melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*) demi jenjang karir yang lebih baik dimasa mendatang.

Pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah seringkali terjadi *budgetary slack*. Hal ini dapat terjadi karena penyusunan anggaran seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat (Kartiwa, 2004) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). Dalam hal ini, eksekutif sebagai agen melakukan penyusunan anggaran yang akan disahkan oleh legislatif yang bertindak sebagai prinsipal.

Agen cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik dari yang diajukan, sehingga target akan lebih mudah tercapai. Hal ini dapat berdampak buruk pada organisasi sektor publik yang menyebabkan bias dalam evaluasi kinerja agen terhadap unit pertanggungjawaban.

Fenomena senjangan anggaran dalam dunia nyata sering terjadi dan menimbulkan masalah serta kerugian yang besar terhadap organisasi. Salah satu contohnya adalah tentang masalah penyusunan RAPBD tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta. Senjangan anggaran bisa dijadikan dengan menurunkan pendapatan atau dengan menaikkan biaya dari yang semestinya. Dalam kasus RAPBD DKI Jakarta, anggaran DPR selaku penyusun anggaran memasukkan anggaran biaya sebesar 12,1 triliun yang pada faktanya tidak terdapat dalam kebutuhan anggaran tahun 2015. Gubernur DKI Jakarta menemukan *slack* pada rancangan anggaran yang diusulkan pihak DPR. Salah satu temuannya adalah anggaran biaya sebesar 330 milyar untuk pengadaan UPS dengan rincian 5 milyar untuk satu unit UPS. Penetapan harga UPS

tersebut sangat jauh berbeda dengan harga pasar yang semestinya (Ayunda Widiastuti-Detik News dalam <http://news.dektik.com>)

Selain umum terjadi pada pemma dalam merancang anggaran APBD fenomena Senjangan anggaran juga terjadi pada Kementerian Perindustrian (Kemenprin). Seperti dilansir VIVA.co.id (19/04/16) – Realisasi anggaran Kementerian Perindustrian (Kemenprin) sampai dengan tanggal 15 April 2016, mencapai Rp344,59 miliar, atau sebesar 10,54 persen dari pagu yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2016 serta Rp3.271 triliun, hal ini tentunya menimbulkan *slack budgeting* yang sangat tinggi. Menteri perindustrian pada saat itu yaitu Saleh Husin mengungkapkan, perubahan struktur organisasi yang diikuti oleh transformasi nomenklatur dan pejabat, menjadi alasan utama rendahnya realisasi penyerapan anggaran instansinya. Selain itu, lanjut Saleh, minimnya realisasi penyerapan anggaran di kuartal I-2016, juga disebabkan Karena masih adanya beberapa kegiatan yang diblokir, serta menunggu perjanjian kerjasama antara instansinya dengan para pemangku kepentingan terkait. Sebagai informasi, realisasi anggaran Kemenprin sampai dengan 31 Maret 2016 lalu, mencapai Rp258,04 miliar, atau hanya terealisasi 7,89 persen dari pagu anggaran yang ditetapkan. Artinya, dalam waktu 15 hari, Kemenprin mampu menyerap anggaran hamper Rp 100 miliar (Rochimawati dan Chandra asmara dalam <http://Viva.co.id>)

Anggaran di Pemerintah Kota Bandung mempunyai fungsi yang sesuai dengan apa yang diharapkan dalam tujuan awal penyusunan yaitu menciptakan sebuah

rancangan anggaran berbasis kinerja yang dapat menjalankan pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Hal tersebut diharapkan menjadi awal dari pemahaman yang terintegrasi dari organisasi pemerintah dengan melihat dari konsep dan peraturan kebijakan mengenai penganggaran yang berdasarkan fungsi penyelenggaraan Pemerintah Kota Bandung dalam optimalisasi dan pemanfaatan berbagai sumber daya yang dimiliki Kota Bandung.

Implementasi dari kebijakan dalam proses penyusunan dan realisasi anggaran Pemerintahan Kota Bandung dapat tercermin berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran tahun 2015 di pos pendapatan, belanja dan pembiayaan di Pemerintah Kota Bandung yang dirilis oleh Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Bandung tahun 2015.

Dapat tercermin dari tabel 1.1 Laporan Realisasi Anggaran APBD Kota Bandung tahun 2015, menunjukkan bahwa pendapatan daerah sebesar Rp 5.098.071.916.848. atau 93,45% dari target pendapatan Tahun Anggaran 2015 sebesar Rp 5.455.361.616.094. Komposisi dari tiap sektor pendapatan pun tidak menunjukkan keseimbangan kontribusi terhadap jumlah pendapatan terlihat pada tabel 1.1 misalnya pendapatan transfer realisasinya 96,37% sedangkan pendapatan lain-lain yang sah realisasinya hanya sebesar 74,34%. Dengan intrepertasi tersebut dapat tergambar bahwa adanya kecenderungan senjangan anggaran (*budgetary slack*) dalam suatu lingkup pengelolaan keuangan dalam hal ini pendapatan.

Tabel 1.1
Komposisi Pendapatan Pemerintah Kota Bandung
Tahun Anggaran 2015
(dalam Satuan Rupiah)

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2015		
		Anggaran	Realisasi	%
1	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	2.066.246.830.526.	1.859.694.643.505.	90,00%
2	Pendapatan Transfer	3.262.813.188.768,00	3.144.486.854.423,00	96,37
3	Lain-lain Pendapatan yang Sah	126.301.596.800,00	93.890.418.920,00	74,34
	JUMLAH	5.455.361.616.904	5.098.071.916.848,00	93,45

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Bandung, 2015

<https://ppid.bandung.go.id>

Realisasi belanja daerah secara keseluruhan periode 1 Januari 2015 sampai dengan 31 Desember 2015 adalah sebesar Rp 5.201.938.207.165 atau mencapai 79,38% dari anggaran belanja sebesar Rp 6.553.368.797.049.

Dengan melihat dan mencermati data mengenai realisasi belanja di APBD Pemerintah Kota Bandung pada Tabel 1.2, pada anggaran belanja tersebut estimasinya cukup rendah yaitu sebesar 79,38%. Hal ini menunjukkan adanya

proyeksi senjangan negatif karena terlihat dalam realisasi estimasi yang seharusnya tercapai dalam APBD 2015.

Tabel 1.2
Komposisi Belanja Pemerintah Kota Bandung
Tahun Anggaran 2015
(dalam Satuan Rupiah)

NO	URAIAN	Tahun Anggaran 2015		
		Anggaran	Realisasi	%
1	Belanja Operasi	4.623.533.972.302,19	3.914.018.385.824	84,65
2	Belanja Modal	1.908.650.351.654,81	1.287.802.827.811	67,47
3	Belanja Tak Terduga	21.184.473.092	116.993.530	0,55
JUMLAH		6.553.368.797.049.	5.201938.207.165	79,38

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Kota Bandung, 2015

<https://ppid.bandung.go.id>

Proses penganggaran dapat dilakukan dengan metode *top down*, *bottom up*, dan penganggaran partisipatif (Hapsari, 2011). Penganggaran partisipatif sering dihubungkan dengan *budgetary slack*. Hasil penelitian Lowe dan Shaw (1968), Young (1985) dan Lukka (1988) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) menunjukkan bahwa partisipasi penganggaran menunjukkan pengaruh positif dan dapat meningkatkan terjadinya *budgetary slack*, karena setiap individu berpartisipasi dalam menyusun anggaran serta memiliki pengaruh terhadap target anggaran. Namun, beberapa

penelitian lain menunjukkan hasil yang tidak konsisten, dimana penelitian lain yang dilakukan oleh Onsi (1973), Camman (1976), Merchant (1985) dan Dunk (1993) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) mengungkapkan bahwa senjangan anggaran dapat berkurang dengan adanya partisipasi dalam penyusunan anggaran. Ini dikarenakan agen membantu memberikan informasi kepada prinsipal tentang prospek masa depan sehingga anggaran yang disusun menjadi lebih akurat. Adanya partisipasi dalam penganggaran ini diharapkan mampu membantu jalannya penganggaran agar mencapai hasil yang baik. Berbeda dengan hasil penelitian Kartiwa (2004) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran dapat menimbulkan senjangan anggaran karena dalam penyusunan anggaran, seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif sehingga kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat dan dapat menimbulkan senjangan anggaran. Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya peneliti menduga bahwa penganggaran partisipatif berpengaruh positif pada senjangan anggaran.

Adanya hasil yang berlawanan seperti ini diperkirakan terjadi karena adanya faktor lain yang juga berpengaruh terhadap hubungan antara penganggaran partisipatif dan senjangan anggaran (Lutheru, 2005) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). Pendekatan kontijensi dilakukan dalam penelitian ini dengan memasukkan variabel lain yang mungkin mempengaruhi hubungan penganggaran partisipatif dengan senjangan anggaran (Govindarajan, 1986) dalam (Putu Novia, dkk: 2015).

Asimetri informasi merupakan keadaan dimana prinsipal tidak memiliki informasi yang cukup mengenai kinerja agennya (Anthony dan Govindarajan, 2007). Adanya asimetri informasi ini seringkali dimanfaatkan oleh agen dengan tidak memberikan seluruh informasi yang dimilikinya dan membuat anggaran yang lebih mudah dicapai sehingga terciptalah senjangan anggaran. Asimetri informasi terjadi antara prinsipal dan agen yang berpartisipasi dalam penganggaran dapat menimbulkan senjangan anggaran. Hal ini dikarenakan, kinerja yang dinilai dari tingkat pencapaian anggaran menjadi motivasi agen untuk melakukan asimetri informasi agar anggaran mudah dicapai. Berdasarkan hal ini, peneliti menduga bahwa asimetri informasi dapat memperkuat pengaruh penganggaran partisipatif terhadap senjangan anggaran.

Self esteem merupakan keyakinan nilai diri sendiri berdasarkan evaluasi diri secara keseluruhan. Apabila *self esteem* seseorang tinggi, maka ia cenderung memandang diri mereka sendiri sebagai seorang yang penting, berharga, berpengaruh dan berarti dalam konteks organisasi yang mempekerjakan mereka (Hapsari, 2001) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). Hasil penelitian Belkoui (1989), Nugrahani dan Sugiri (2004) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) membuktikan bahwa agen yang memiliki *self esteem* yang rendah memiliki peluang lebih tinggi dalam membuat senjangan anggaran. Berdasarkan uraian di atas maka peneliti menduga bahwa *self esteem* memperlemah pengaruh penganggaran partisipatif pada senjangan anggaran.

Locus of control menurut Musikawati (1999) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) didefinisikan sebagai tingkatan keyakinan seseorang terhadap kemampuan mengontrol nasibnya sendiri. Jika orang tersebut tidak memiliki keyakinan terhadap dirinya, hal ini dapat menimbulkan kegagalan indikasi partisipasi anggaran yang pada gilirannya akan berdampak pada penurunan kinerja dan rendahnya pencapaian sehingga berakibat timbulnya selisih anggaran (Sinaga, 2013) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). *Locus of control* didefinisikan Tsui dan Gul (1996) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) sebagai sejauh mana seseorang merasakan hubungan kontinjensi antara tindakan dan hasil yang mereka peroleh. Apabila seorang manajer berpendapat bahwa faktor penentu berada pada kendali individu, maka manajer akan berusaha bekerja secara maksimal untuk mempengaruhi organisasi agar target terpenuhi. Namun, apabila seorang manajer berpendapat bahwa faktor penentu berada di luar kendali organisasi maka manajer akan melakukan selisih anggaran. Berdasarkan hal ini peneliti menduga bahwa *locus of control* memperlemah pengaruh penganggaran partisipatif terhadap selisih anggaran .

Organisasi birokrasi dalam 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) dalam (Putu Novia, dkk: 2015). Dengan disiapkannya kapasitas individu yang baik diharapkan mampu menurunkan terjadinya kesalahan

kerja dan kecurangan dalam bekerja yang dilakukan baik sengaja maupun tidak sengaja. Yuhertiana (2004) dalam (Putu Novia, dkk: 2015) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa individu yang memiliki kemampuan, pengalaman atau pengetahuan yang lebih, akan mampu mengalokasikan sumber daya dengan lebih baik sehingga dapat mengurangi *budgetary slack*. Hal ini berarti, untuk menghadapi dan mengantisipasi ketidakpastian lingkungan, terutama isu *budgetary slack* maka diperlukannya kapasitas individu yang memadai. Oleh Karena itu, peneliti menduga bahwa kapasitas individu memperlemah pengaruh partisipasi anggaran pada *budgetary slack*.

Penelitian ini berfokus pada pengaruh kinerja individu dan karakteristik personal yang berpartisipasi pada penyusunan anggaran sehubungan dengan sistem anggaran berbasis kinerja, dengan menggunakan variabel asimetri informasi, *self esteem*, *locus of control* dan kapasitas individu, sedangkan penelitian sebelumnya lebih banyak menguji pengaruh peran organisasi, dalam partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran, dengan menggunakan variabel komitmen organisasi, budaya organisasi dan ketidakpastian lingkungan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah tempat dan waktu penelitian dimana penelitian terdahulu melakukan penelitian di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Jember. Waktu penelitian adalah pada bulan juni-oktober 2014. Sedangkan penelitian ini dilakukan di Kantor Pemerintah

Kota Bandung yang bertempat di Jl. Wastukencana No.2 Babakan Ciamis, Sumur Bandung. Waktu pelaksanaan untuk melakukan penelitian yaitu pada tahun 2017.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka tertulis tertarik melakukan penelitian dengan judul:

“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran dengan Asimetri Informasi, *Self Esteem*, *Locus of Control* dan Kapasitas Individu sebagai variabel moderasi”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas maka, maka penulis mengemukakan beberapa rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana partisipasi anggaran yang diterapkan di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
2. Bagaimana asimetri informasi di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
3. Bagaimana *self esteem* yang diterapkan di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
4. Bagaimana *locus of control* yang diterapkan di Pemerintah Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
5. Bagaimana peran individu yang diterapkan di Dinas Pengelolaan Keuangan dan

Aset Daerah Kota Bandung

6. Bagaimana senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
7. Bagaimana penganggaran partisipasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
8. Seberapa besar asimetri informasi mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
9. Seberapa besar *self esteem* mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
10. Seberapa besar *locus of control* mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
11. Seberapa besar kapasitas individu mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung.
12. Seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, *self esteem*, *locus of control* dan kapasitas individu terhadap senjangan anggaran di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung.

1.3 Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan latar belakang penelitian dan identifikasi masalah penelitian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui partisipasi anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
2. Untuk mengetahui asimetri informasi di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
3. Untuk mengetahui *self esteem* yang diterapkan di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
4. Untuk mengetahui *locus of control* yang diterapkan di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
5. Untuk mengetahui kapasitas individu yang diterapkan di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
6. Untuk mengetahui senjangan anggaran yang terjadi di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
7. Untuk mengetahui besarnya pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
8. Untuk mengetahui seberapa besar asimetri informasi mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung

9. Untuk mengetahui seberapa besar *self esteem* mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
10. Untuk mengetahui seberapa besar *locus of control* mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
11. Untuk mengetahui seberapa besar Kapasitas individu mampu memoderasi partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung
12. Untuk mengetahui besarnya pengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, *self esteem*, *locus of control*, dan kapasitas individu terhadap senjangan anggaran pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Bandung

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua manfaat, yaitu kegunaan secara praktis dan kegunaan secara teoritis yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi berbagai pihak yang membutuhkan. Adapun manfaat atau kegunaan yang dapat diperoleh antara lain:

1. Bagi penulis

Mengembangkan minat dan keinginan untuk memahami tentang senjangan anggaran yang dipengaruhi oleh partisipasi anggaran dengan asimetri informasi, *self esteem*, *locus of control* dan kapasitas individu sebagai variabel pemoderasi.

2. Bagi Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi khususnya bagi pihak-pihak lain yang meneliti dengan kajian yang sama yaitu penganggaran partisipatif, *budgetary slack*, asimetri informasi, *locus of control*, *self esteem*, dan kapasitas individu.

3. Bagi Perusahaan atau Organisasi

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dengan asimetri informasi, *locus of control*, *self esteem* dan kapasitas individu sebagai variabel moderasi.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menghimpun informasi sebagai bahan sumbangan pemikiran untuk dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi perusahaan atau organisasi yang bersangkutan guna meningkatkan kinerja dalam penyusunan anggaran.

4. Bagi pembaca

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pengaruh partisipasi penganggaran terhadap *budgetary slack* dengan asimetri informasi, *locus of control*, *self esteem*, dan kapasitas individu sebagai variabel moderasi.

1.4.2 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu akuntansi khususnya dalam bidang penganggaran sektor publik.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Dalam penyusunan laporan usulan penelitian ini penulis mengambil tempat di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota Bandung yang bertempat di Jl. Wastukencana No.2 Babakan Ciamis, Sumur Bandung. Sedangkan waktu pelaksanaan untuk melakukan penelitian yaitu pada tahun 2017.