

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sejak otonomi daerah ditetapkan, Pemerintah Daerah di Indonesia dituntut untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang *Good Governance*. Pemerintah daerah menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja yang merupakan proses pembangunan yang efisien dan partisipatif, serta menggunakan kinerja sebagai tolak ukur dalam pencapaian target anggaran daerah. Namun, penilaian kinerja tersebut memotivasi agen untuk melakukan Senjangan Anggaran demi jenjang karir dimasa mendatang (Suartana, 2010).

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

Pemberlakuan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan dampak perubahan pada sistem pemerintahan yang mulanya menganut pola pertanggungjawaban terpusat beralih menjadi pola desentralisasi, dimana daerah diberikan kewenangan luas untuk mengelola dan bertanggung jawab

secara nyata atas potensi daerah yang dimiliki. Kewenangan luas tersebut tidak berlaku untuk urusan pemerintahan yang ditentukan Undang-Undang menjadi urusan pemerintah pusat, seperti politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dengan adanya sistem otonomi daerah tersebut, mengakibatkan pergeseran orientasi pemerintah dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan politik.

Salah satu tujuan diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkokoh perekonomian nasional untuk menghadapi era perdagangan bebas. Tujuan otonomi daerah akan terealisasi apabila segenap lapisan melaksanakannya dengan sungguh-sungguh. Langkah awal untuk merealisasikan keberhasilan tersebut dapat dilakukan dengan perwujudan reformasi sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak hanya sekedar perubahan format lembaga akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good-governance* benar-benar tercapai (Mardiasmo, 2004).

Reformasi sektor publik berarti juga adanya reformasi keuangan daerah. Reformasi keuangan daerah dalam pelaksanaannya akan berdampak juga terhadap reformasi anggaran (*Budgetting reform*) yang meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Jika pada mulanya, pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi memerlukan pengesahan Menteri Dalam Negeri dan APBD kabupaten/kota dengan pengesahan gubernur, maka saat ini pertanggungjawaban APBD hanya

memerlukan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda) (Mardiasmo,2004)

Anggaran dalam pemerintahan merupakan dokumen/kontrak politik antara pemerintah dan DPRD untuk masa yang akan datang (Mardiasmo, 2004). Dalam hal ini hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang diwakili oleh DPRD diharapkan mempermudah proses pengawasan anggaran agar tidak terjadi perilaku disfungsional, karena anggaran dalam pemerintah merupakan wujud

Pelayanan publik merupakan suatu proses kinerja organisasi birokrasi. Sehingga penganggaran sektor publik merupakan aktifitas yang meliputi perencanaan, ratifikasi, implementasi, dan pertanggungjawaban dalam organisasi sektor publik untuk meningkatkan kinerja organisasi birokrasi dan keberhasilannya tergantung pada kerjasama dalam sistem tersebut

Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan standar biaya suatu program atau kegiatan sehingga alokasi anggaran menjadi lebih rasional yang dapat meminimalisir kesepakatan antara eksekutif dan legislatif untuk melonggarkan alokasi anggaran pada tiap-tiap unit kerja sehingga anggaran tersebut tidak efisien. Anggaran daerah disusun eksekutif sebagai agen dan disahkan oleh legislatif sebagai prinsipal. Namun, penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan senjangan anggaran. Senjangan anggaran sering terjadi pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena penyusunan anggaran seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat (Kartiwa, 2004). Anggaran merupakan sebuah alat bantu manajemen dalam menjalankan fungsi perencanaan, koordinasi, komunikasi, dan pengendalian.

Anggaran merupakan alat manajemen yang sangat penting untuk mengkomunikasikan rencana-rencana manajemen di dalam suatu organisasi, mengalokasikan sumberdaya dan mengkoordinasikan aktivitas (Mulyadi, 1999).

Anggaran sering mendapat banyak kritik karena tidak cocok untuk kondisi lingkungan saat ini atau tidak bisa mengakomodasi kebutuhan perusahaan, membuat bawahan merasa direndahkan, semakin memperkuat hubungan komando dan pengendalian antara atasan dan bawahan, menciptakan sedikit nilai, dan butuh waktu untuk menyusunnya (Hansen, 2006). Meskipun mendapat banyak kritikan anggaran tetap dipandang perlu untuk perencanaan dan pengukuran kinerja pada perusahaan (Putranto, 2012). Dengan demikian anggaran masih sangat diperlukan sebagai pedoman bagi para manajer diberbagai level untuk mencapai tujuan organisasi, dengan adanya anggaran para manajer memperoleh gambaran tentang hal-hal yang menjadi pertimbangan dalam kegiatan operasional.

Menurut Young (1985), senjangan anggaran didefinisikan sebagai jumlah yang dinyatakan oleh bawahan mengenai kemampuan produktifnya saat diberikan kesempatan untuk memilih standar kerja terhadapnya yang kemudian akan dievaluasi. Mereka menciptakan senjangan agar lebih mudah dalam pencapaian target anggaran.

Selain itu, Senjangan Anggaran juga sering terjadi pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena didominasi oleh kepentingan legislatif dan eksekutif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat (Kartiwa, 2004). Senjangan Anggaran akan berdampak pada kesalahan alokasi sumber daya dan bias dalam evaluasi kinerja agen pada unit pertanggungjawabannya (Suartana, 2010). Perkembangan APBD DKI Jakarta dari tahun 2010-2013 bisa dilihat pada

data yang diperoleh dari Portal Resmi Provinsi DKI Jakarta, bahwa adanya indikasi Senjangan Anggaran, karena realisasi anggaran pendapatan daerah selalu tinggi daripada anggaran daerah yang ditetapkan. Pada tahun 2011 realisasi pendapatan lebih besar 1,4 triliun Rupiah dibanding pendapatan, hal tersebut juga terlihat pada tahun 2012 sebesar 63 milyar Rupiah, 2013 sebesar 1,7 triliun Rupiah, dan 2014 sebesar 9,3 triliun Rupiah.

Pola pencairan anggaran belanja pemerintah pusat saat ini masih saja terpusat pada semester 2, terutama pada bulan-bulan terakhir berlakunya anggaran. Dari tahun 2006 sampai dengan 2013, persentase pencairan anggaran pada semester 1 lebih kecil daripada persentase pencairan anggaran pada semester 2. Dengan rendahnya penyerapan belanja pemerintah pusat pada semester 1, maka untuk mengejar target penyerapan anggaran, pencairan anggaran belanja akan menumpuk pada semester 2 sampai dengan akhir tahun anggaran. Hal tersebut dapat berpotensi menimbulkan kualitas output yang kurang baik. Hal ini juga mengakibatkan beban kerja Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) sebagai institusi yang mengelola pencairan anggaran bertambah besar pada setiap akhir tahun anggaran. Pencairan anggaran dalam pelaksanaan APBD merupakan tahapan yang penting, karena tahapan ini merupakan awal dari beredarnya dana yang dihimpun oleh pemerintah kepada masyarakat. Permasalahan klasik terkait dengan pencairan dan penyerapan anggaran adalah penumpukan pencairan anggaran pada akhir tahun. Hal tersebut menyebabkan peningkatan beban kerja pada bagian keuangan dan bagian yang menjalankan fungsi pencairan anggaran serta mengakibatkan kurangnya kualitas belanja pemerintah (diakses pada <http://etd.repository.ugm.ac.id>).

Hal tersebut bisa kita lihat pada pola pembangunan sarana di berbagai daerah, dimana pada akhir tahun selalu banyak proses pembangunan, seperti pembangunan jalan raya, perbaikan trotoar dan sebagainya. Berdasarkan data tersebut, APBD DKI Jakarta mencerminkan adanya senjangan anggaran. Hal ini mungkin disebabkan oleh faktor ketidakpastian lingkungan yang mempengaruhi partisipasi penganggaran pada senjangan anggaran, antara lain informasi asimetri dan kohesivitas kelompok.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa senjangan diciptakan oleh bawahan saat mereka mempunyai kesempatan untuk membuat kinerja mereka terlihat baik dan menjadi pertimbangan baik untuk atasan mereka dalam memberikan penilaian kerja. Penilaian kerja yang baik dari atasan tersebut merupakan dampak dari konsekuensi yang akan mereka terima ketika kinerja tidak sesuai dengan harapan para atasan atau dibawah anggaran yang telah disetujui. Menurut Merchant (1981) dalam Falikhatun (2007) senjangan anggaran biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai.

Menurut Hansen dan Mowen (2006) Senjangan anggaran terjadi karena adanya praktik partisipasi penganggaran atau partisipasi penganggaran. *The difference between the budget amount and the best estimated is called slack*. Bisa juga diartikan bahwa senjangan merupakan perbedaan antara jumlah yang dianggarkan dengan kemampuan yang sesungguhnya bisa dicapai (Anthony dan Govindarajan, 2007).

Partisipasi penganggaran mewajibkan atasan terlibat dalam kaji ulang (penelaahan anggaran), pengesahan anggaran, dan mengikuti hasil-hasil

pelaksanaan anggaran sehingga tercipta anggaran realistik. Partisipasi bawahan yang tinggi dalam proses penyusunan anggaran akan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada bawahan untuk melakukan senjangan anggaran dan sebaliknya ketika partisipasi bawahan rendah, harapan bawahan untuk melakukan senjangan anggaran juga rendah. Oleh karena itu perlu adanya pembatasan partisipasi secara proposional atau disesuaikan dengan rencana dan strategi yang telah ditentukan. Hal ini menunjukkan bahwa ketika adanya keleluasaan bawahan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran menyebabkan adanya kemungkinan terjadinya anggaran karena bawahan merasa leluasa terhadap anggaran yang dibuatnya. Sehingga, para atasan perlu mengawasi secara proposional terhadap pelaksanaan pembuatan anggaran dan mengawasi kegiatan yang dilaksanakan berdasarkan anggaran tersebut.

Proses penyusunan APBD DKI Jakarta melibatkan banyak partisipasi baik dari unsur pemerintah, legislatif maupun masyarakat. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD maupun Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu Peraturan Pemerintah (PP) No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa proses penyusunan APBD yang melibatkan DPRD dimulai dengan pengajuan KUA-PPAS oleh Pemda kepada DPRD. KUA-PPAS diajukan setelah memulai proses Musrenbang dari tingkat kelurahan sampai dengan tingkat Propinsi yang kemudian disusun dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan oleh

pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintah daerah yang disertai dengan proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber dan penggunaan pembiayaan yang disertai dengan asumsi yang mendasarinya. Sedangkan PPAS memuat Rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD.

Tabel dalam KUA untuk alokasi belanja daerah hanya memuat pagu indikatif disetiap bidang urusan pemerintah daerah sampai dengan jenis kegiatan. Namun jenis kegiatan yang dimaksud hanyalah sampai dengan dua digit (misalnya Belanja Pegawai dan Belanja Barang) dan tidak sampai pada spesifik kegiatan. Hasil pembahasan KUA-PPAS antara Pemda dengan DPRD ini dituangkan dalam bentuk kesepakatan antara Eksekutif dan Legislatif. Berbagai proses yang perlu dilalui dalam proses penyusunan anggaran tersebut melibatkan partisipasi penganggaran dalam penyusunannya. Hal ini menciptakan adanya peluang untuk membuat kejadian senjangan.

Partisipasi penganggaran apabila disalahgunakan oleh bawahan maka akan menimbulkan senjangan anggaran. Hal ini terjadi ketika bawahan melaporkan informasi yang digunakan untuk kepentingan pribadinya (Dunk, 1993). Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Falikhatun (2007) yang menghasilkan kesimpulan bahwa partisipasi penganggaran memiliki pengaruh positif signifikan terhadap senjangan anggaran. Artinya bahwa partisipasi penganggaran mampu menjadi faktor penyebab terjadinya senjangan anggaran. Penelitian yang menguji hubungan partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran masih menunjukkan hasil yang bertentangan (Falikhatun, 2007). Hal ini terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Young (1985) dan Merchant



(1981) dalam Falikhatun (2007). Mereka menguji secara empiris bahwa senjangan anggaran terjadi karena bawahan memberi informasi yang bias kepada atasan dengan cara melaporkan biaya yang lebih besar atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa karena adanya keinginan untuk menghindari resiko, bawahan yang terlibat dalam penyusunan anggaran cenderung untuk melakukan senjangan anggaran. Semakin tinggi risiko, bawahan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran akan melakukan senjangan anggaran. Hal ini juga sejalan dengan hasil penelitian Fausiyah (2007), Riyadi dan Wirasadena (2015), Tagwireyi (2012), Irfan, Santoso dan Efendi (2016), Dewi dan Yasa (2012), dunk (1993), Lestari dan Wisadha (2015), Jasuli dan Fadilah (2011), menurut hasil penelitiannya mereka partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Namun hasil berbeda didapatkan oleh Fausiyah (2014) yang membuktikan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran.

Informasi asimetri adalah suatu keadaan dimana salah satu pihak atasan mempunyai pengetahuan yang lebih dari bawahan mengenai untui tanggung jawab bawahan, maupun sebaliknya bawahan mempunyai pengetahuan yang lebih dari pada atasan mengenai tanggung jawab bawahan. Bila kemungkinan pertama terjadi, akan muncul tuntutan yang lebih besar dari atasan kepada bawahan mengenai pencapaian target anggaran yang menurut bawahan anggaran tersebut terlalu tinggi. Namun, bila kemungkinan kedua terjadi bawahan akan menjadikan target tuntutan lebih rendah daripada yang dimungkinkan untuk dicapai (Putranto, 2012). Selain itu, Yohanes (2012) juga menyatakan bahwa konteks teori keagenan, informasi asimetri didefenisikan sebagai perbedaan informasi yang

dimiliki oleh agen prinsipal, sehingga prinsipal tidak dapat memonitor kemampuan atau potensi yang sesungguhnya dimiliki oleh agen. Berdasarkan penjelasan tersebut, informasi asimetri menyebabkan prinsipal tidak mampu menentukan usaha yang dilakukan oleh agen apakah optimal atau tidak. Dalam hal ini yang berlaku sebagai prinsipal adalah masyarakat yang diwakili oleh DPRD dan agen adalah pemerintah. Karena banyaknya jenjang yang harus ditempuh mulai dari kelurahan hingga propinsi maka akan terjadi informasi asimetri yang mungkin akan terlewatkan oleh DPRD.

Bawahan memiliki informasi yang lebih baik dibanding atasan tentang kecukupan anggaran. Bawahan akan memasukkan informasi tersebut ke dalam anggaran untuk memastikan bahwa sumber daya yang dimiliki cukup untuk menjalankan tugasnya. Apabila seluruh sumberdaya yang dimiliki dapat dimasukkan ke dalam anggaran, maka bawahan akan dapat melaksanakan pekerjaan dengan baik. Dengan adanya kelebihan informasi yang dimiliki oleh bawahan serta adanya partisipasi dalam penganggaran, maka senjangan akan lebih mungkin terjadi.

Hasil penelitian yang membuktikan hubungan antara partisipasi penganggaran dan informasi asimetri berbeda-beda. Menurut Dunk (1993) hubungan antara informasi asimetri dan partisipasi penganggaran berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran tetapi korelasinya signifikan.

Namun hasil penelitian yang berbeda didapatkan oleh Putranto (2012) menurutnya Informasi asimetri tidak mempunyai pengaruh signifikan terhadap hubungan partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran. Begitu juga hasil yang diperoleh Falikhatun (2007), informasi asimetri mempunyai pengaruh

negatif tapi tidak signifikan terhadap hubungan partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran.

Anggaran tradisional banyak diterapkan di negara yang sedang berkembang karena tata cara penyusunan anggaran yang memakai dasar pendekatan *incrementalism* atau pendekatan yang hanya menjumlahkan item-item anggaran tahun-tahun sebelumnya sebagai dasar untuk penambahan ataupun pengurangan anggaran tanpa adanya kajian yang mendalam yang dapat mengakibatkan kesalahan tahun sebelumnya dapat terulang lagi.

Pencapaian target anggaran tidak dapat dilepaskan dari adanya partisipasi karyawan dalam penyusunan rencana APBD. Metode partisipasi penganggaran melibatkan semua bagian organisasi sehingga kendala-kendala yang sedang dihadapi oleh organisasi diketahui oleh seluruh bagian organisasi dan dapat lebih mudah dalam mencari solusi untuk mencapai tujuan organisasi. Metode partisipasi penganggaran dapat menyelaraskan tujuan pusat pertanggungjawaban secara efektif dengan tujuan organisasi secara menyeluruh (Putranto, 2012). Namun, partisipasi penganggaran juga dapat menimbulkan dampak negatif yaitu karyawan melakukan senjangan anggaran agar mereka lebih mudah dalam mencapai target anggaran yang telah disusun sebelumnya.

Partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran sangat dipengaruhi oleh karakter manusia yang berbeda-beda. Seperti halnya yang telah diteliti sebelumnya oleh Young (1985) menyebutkan bahwa semakin tinggi tingkat partisipasi penganggaran karyawan dalam menyusun anggaran maka semakin tinggi pula tingkat senjangan anggaran yang akan dilakukan.

Sebaliknya, Dunk (1993) meneliti bahwa hubungan partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran mempunyai korelasi negatif, karena partisipasi yang dilakukan dengan komunikasi yang positif antara atasan dengan karyawan akan mengurangi tingkat terjadinya senjangan anggaran.

Dengan adanya partisipasi penganggaran maka akan terbuka peluang bagi pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran untuk menambah keuntungan mereka sendiri. Hal ini bisa terjadi dengan adanya variabel pemoderasi yang mempengaruhi hubungan antara partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran. Variabel yang mungkin mempengaruhi hubungan kedua variabel tersebut adalah informasi asimetri dan kohesivitas kelompok.

Kohesivitas kelompok dapat didefinisikan sebagai tingkat yang menggambarkan suatu kelompok dengan anggota yang mempunyai pertalian dengan anggota lainnya dan keinginan untuk tetap menjadi bagian dari kelompok tersebut. Bila kohesivitas tinggi dan kelompok menerima serta sepatutnya dengan tujuan formal organisasi, maka perilaku kelompok akan positif ditinjau dari sisi organisasi formal (Robbins, 2008). Demikian pula dalam partisipasi penyusunan anggaran, jika tujuan kelompok dengan kohesivitas tinggi tidak sesuai dengan tujuan manajemen organisasi maka hal tersebut akan dapat menimbulkan terjadinya senjangan anggaran. Robbins (2008) menyatakan bahwa semakin kohesif suatu kelompok, para anggota semakin mengarah ke tujuan. Selanjutnya tingkat kohesivitas akan mempunyai pengaruh terhadap komitmen organisasi tergantung sejauh mana kesamaan tujuan kelompok organisasi. Pada kelompok dengan kohesivitas yang tinggi disertai adanya penyesuaian yang tinggi dengan tujuan organisasi maka kelompok tersebut akan berorientasi pada hasil kearah

pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan jika pada kelompok dengan kohesivitas tinggi tidak disertai dengan adanya penyesuaian yang tinggi dengan tujuan organisasi maka kelompok tersebut akan berorientasi pada hasil kearah pencapaian tujuan kelompok. Maka, jika tujuan kelompok dengan kohesivitas yang tinggi tidak sesuai dengan tujuan manajemen organisasi maka hal tersebut akan dapat menimbulkan kesenjangan anggaran.

Penulis memasukkan kohesivitas kelompok sebagai variabel pemoderasi untuk hubungan antara partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran sesuai dengan hasil yang diperoleh oleh para peneliti terdahulu. Falikhatun (2007) menyatakan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran pada kohesivitas kelompok yang tinggi, dan sebaliknya. Sesuai dengan hasil penelitian oleh Djasuli dan Fadilah (2011), Riyadi dan Wirasadena (2015) bahwa kohesivitas kelompok yang tinggi berpengaruh positif signifikan terhadap hubungan partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran. Di lain pihak, kohesivitas kelompok berpengaruh pada efektivitas dan efisiensi dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kaitannya dengan senjangan anggaran, proses pengambilan keputusan bergantung pada keselarasan sikap kelompok terhadap tujuan formal dan tujuan organisasi. Jika sikap tersebut menguntungkan dan tingkat kohesivitas tinggi, maka efisiensi dan efektivitas pengambilan keputusan juga tinggi, sebaliknya jika sikap tersebut tidak menguntungkan tetapi tingkat kohesivitas tinggi maka efisiensi dan efektivitas akan menurun (Falikhatun, 2007). Namun hasil penelitian berbeda didapatkan oleh Yohanes (2012), menurutnya kohesivitas kelompok tidak mempunyai pengaruh signifikan terhadap hubungan partisipasi penganggaran dengan

senjangan anggaran. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Lestari dan Wisadha (2015), menurutnya kohesivitas kelompok tidak mampu memoderasi hubungan antara partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran.

Hasil temuan yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara hasil penelitian satu dengan penelitian lainnya, menyebabkan peneliti ingin mendalami lebih lanjut tentang senjangan anggaran ini. Ghozali (2008) menyatakan kemungkinan belum adanya kesatuan hasil penelitian mengenai anggaran dan implikasinya, disebabkan adanya faktor-faktor tertentu (*situational factors*) atau yang lebih dikenal dengan variabel kontinjensi (*contingency variables*). Selain itu Anthony dan Govindarajan (1986) menyatakan bahwa perbedaan hasil penelitian tersebut dapat diselesaikan dengan pendekatan kontinjensi (*contingency approach*) hal ini dilakukan dengan memasukan variabel lain yang mungkin mempengaruhi partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran. Oleh karena itu saya menggunakan asimetri informasi (M1) dan kohesivitas kelompok (M2) sebagai variabel pemoderasi yang akan diukur apakah mempengaruhi hubungan antara partisipasi penganggaran (X) atau variabel independen dengan senjangan anggaran (Y) sebagai variabel dependen. Dan sebagian besar penelitian mengenai hubungan antara partisipasi penganggaran dan senjangan anggaran meneliti perusahaan swasta, dan penelitian untuk penganggaran di SKPD DKI Jakarta belum banyak dilakukan, oleh karena itu penulis akan meneliti SKPD di daerah DKI Jakarta. Selain itu, DKI Jakarta suda menerapkan keterbukaan dalam pelaporan anggarannya kepada publik dengan membuat *website* yang bisa diakses masyarakat umum, sehingga penulis ingin meneliti apakah pada penerapan keterbukaan anggaran tersebut, senjangan anggaran masih akan terjadi. Judul

penelitian yang penulis pilih adalah, **Pengaruh Partisipasi Penganggaran terhadap Senjangan Anggaran dengan Informasi Asimetri dan Kohesivitas Kelompok sebagai Variabel Pemoderasi (Penelitian pada SKPD DKI Jakarta).**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yang mempengaruhi senjangan anggaran, yaitu:

1. Adanya tuntutan untuk pemerintah melakukan tata kelola *good governance* karena adanya pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini diwujudkan melalui penilaian kinerja sebagai alat ukur sehingga memotivasi agen untuk melakukan senjangan anggaran;
2. Partisipasi penganggaran apabila disalahgunakan oleh bawahan maka akan menimbulkan senjangan anggaran. Hal ini terjadi ketika bawahan melaporkan informasi yang digunakan untuk kepentingan pribadinya
3. Adanya partisipasi bawahan pada proses penganggaran mulai dari tingkat pemerintahan paling rendah hingga tingkat propinsi menyebabkan adanya kemungkinan terciptanya senjangan anggaran karena melibatkan proses partisipasi penganggaran;
4. Perilaku negatif yang mungkin timbul adalah munculnya anggapan bahwa anggaran seringkali dipandang sebagai alat tekanan manajer puncak terhadap bawahannya. Hal ini memicu bawahan menciptakan senjangan agar tekanan yang diberikan atasan kepada bawahan berkurang;

5. Senjangan Anggaran juga sering terjadi pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena didominasi oleh kepentingan legislatif dan eksekutif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat
6. penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan senjangan anggaran
7. Dalam proses partisipasi penganggaran bawahan menggunakan informasi yang dimilikinya untuk kepentingan pribadi sehingga memungkinkan untuk menciptakan senjangan karena atasan memiliki informasi lebih sedikit;
8. Informasi asimetri menyebabkan prinsipal tidak mampu menentukan usaha yang dilakukan oleh agen apakah optimal atau tidak
9. Dalam partisipasi penyusunan anggaran, jika tujuan kelompok dengan kohesivitas tinggi tidak sesuai dengan tujuan manajemen organisasi maka hal tersebut akan dapat menimbulkan terjadinya senjangan anggaran.

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, dari beberapa faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran, peneliti membatasi masalah variabel independen yang akan penulis teliti yaitu partisipasi penganggaran, variabel dependennya yaitu senjangan anggaran dengan informasi asimetri dan kohesivitas kelompok sebagai variabel pemoderasi.

### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:



1. Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran?
2. Apakah asimetri informasi memoderasi pengaruh partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran?
3. Kohesivitas Kelompok memoderasi pengaruh partisipasi penganggaran terhadap senjangan anggaran?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penulis berharap agar hasil penelitian ini mampu memberikan berbagai kegunaan seperti:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung teori keagenan dan teori kontijensi akan adanya hubungan antara partisipasi penganggaran dengan senjangan anggaran yang dimoderasi oleh informasi asimetri dan kohesivitas kelompok.

2. Kegunaan Praktis

Memberikan gambaran bagaimana variabel-variabel yang dijelaskan tersebut mampu mempengaruhi terjadinya senjangan anggaran dengan adanya partisipasi penganggaran dalam proses penyusunan anggaran.