

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Anggaran merupakan salah satu komponen yang sangat penting dari perencanaan keuangan guna mencapai tujuan organisasi. Anggaran merupakan bagian dari sistem pengendalian manajemen yang digunakan sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar dapat memudahkan melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien (Kartika, 2010). Menurut Mardiasmo (2011), penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan proses politik dan harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas.

Proses penganggaran melibatkan pihak prinsipal (atasan) dan agen (bawahan), sehingga anggaran akan memiliki dampak langsung terhadap perilaku manusia. Umumnya pada suatu anggaran, hubungan antar individu memiliki peranan penting. Terdapat beberapa perilaku yang timbul dari adanya anggaran tersebut, diantaranya perilaku positif dan perilaku negatif. Perilaku positif timbul jika tujuan dari pribadi masing-masing prinsipal dan agen selaras, serasi, dan seimbang dengan tujuan organisasi dan mempunyai kemauan untuk memenuhinya. Sebaliknya, kecenderungan atasan untuk menciptakan senjangan

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Anggaran merupakan salah satu komponen yang sangat penting dari perencanaan keuangan guna mencapai tujuan organisasi. Anggaran merupakan bagian dari sistem pengendalian manajemen yang digunakan sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar dapat memudahkan melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien (Kartika, 2010). Menurut Mardiasmo (2011), penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan proses politik dan harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan aktivitas yang penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program maupun aktivitas.

Proses penganggaran melibatkan pihak prinsipal (atasan) dan agen (bawahan), sehingga anggaran akan memiliki dampak langsung terhadap perilaku manusia. Umumnya pada suatu anggaran, hubungan antar individu memiliki peranan penting, terdapat beberapa perilaku yang timbul dari adanya anggaran tersebut, diantaranya perilaku positif dan perilaku negatif. Perilaku positif timbul jika tujuan dari pribadi masing-masing prinsipal dan agen selaras, serasi, dan seimbang dengan tujuan organisasi dan mempunyai kemauan untuk memenuhinya. Sebaliknya, kecenderungan atasan untuk menciptakan senjangan

dalam anggaran adalah hal yang dapat ditimbulkan dari perilaku negatif (Raghunandan, *et al.* 2012).

Senjangan anggaran adalah perbedaan jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi yang terbaik dari organisasi (Anthony and Govindarajan, 2005). Senjangan anggaran dapat menjadi masalah bagi organisasi. Senjangan anggaran mengakibatkan pengalokasian sumber-sumber daya yang tidak efisien, anggaran yang ditetapkan menjadi tidak efektif, dan fungsi anggaran sebagai alat menilai kinerja pegawai menjadi tidak berfungsi dengan baik, karena anggaran yang ditetapkan tidak mencerminkan kinerja pegawai yang sebenarnya.

Proses penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan, yaitu *top-down*, *bottom-up* dan partisipasi. Organisasi sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah-masalah yang sering terjadi, yaitu menerapkan anggaran partisipatif (*participatory budgeting*). Partisipasi anggaran merupakan sebuah proses yang menggambarkan individu-individu terlibat dalam penyusunan anggaran yang mempunyai pengaruh terhadap target anggaran, dan perlunya penghargaan atas pencapaian anggaran tersebut (Falikhatun, 2007).

Penelitian yang dilakukan oleh Rukmana (2013), membuktikan bahwa partisipasi dapat mempengaruhi suatu senjangan, hal ini ditandai dengan adanya kemungkinan penetapan standar atau target yang terlalu tinggi atau rendah, sehingga target lebih mudah dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Falikhatun (2007) dan Lukka (1988), bahwa partisipasi dapat mempengaruhi senjangan anggaran.

Penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan juga berkembang dengan dimasukkannya variabel-variabel lain yang dianggap berpengaruh, yaitu asimetri informasi. Fisher, Frederickson and Peffer (2002), mengemukakan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetri informasi.

Konsep asimetri informasi (*information asymmetry*) yaitu alasan pemegang kuasa mungkin mempunyai pengetahuan lebih daripada bawahan atau pelaksana anggaran mengenai unit tanggung jawab bawahan atau pelaksanaan anggaran, atau sebaliknya. Pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran juga dijelaskan oleh Suartana (2010:143), bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetri informasi karena asimetri informasi mendorong bawahan/pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran. Penelitian sebelumnya yang dilakukan Afiani (2010), juga mendukung informasi asimetri berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran.

Hasil berbeda ditunjukkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Falikhatun (2007), menunjukkan semakin tinggi informasi asimetri menyebabkan menurunnya senjangan anggaran. Hal ini menggambarkan bahwa pihak bawahan yang memiliki asimetri informasi tinggi akan mempergunakan anggaran untuk mencapai tujuan organisasi. Berbeda dengan bawahan yang memiliki informasi asimetri rendah akan menggunakan anggaran untuk kepentingan individu.

Berdasarkan penelitian sebelumnya yang telah dijelaskan diatas, menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Terdapat perbedaan hasil penelitian antara beberapa peneliti dengan variabel yang sama, hal ini menyebabkan

ketertarikan peneliti untuk meneliti lebih lanjut mengenai partisipasi penganggaran dan asimetri informasi serta pengaruhnya pada senjangan anggaran.

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) merupakan badan yang didirikan dalam rangka mengimplementasikan amanat Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 yang mengamanatkan untuk mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan keluarga yang berkualitas. Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara, maka pemerintah menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-K/L). Adapun dukungan anggaran Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung untuk pelaksanaan program-programnya bersumber dari APBN.

**Tabel I.1 Anggaran Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Berdasarkan Rencana Strategis (Renstra) 2015-2019**

Tahun	Anggaran (Dalam Jutaan Rupiah)
2015	24.104,0
2016	27.216,2
2017	25.271,1
2018	26.700,0
2019	28.034,0

Sumber Data : Rencana Strategis Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 2015-2019, Data diolah peneliti, 2017.

Pendanaan program-program BKKBN, *baseline* anggaran tahun 2014 sebesar Rp20.6054.000.000,00. Untuk tahun 2015 telah dianggarkan sebesar Rp24.104.000.000,00. kemudian untuk tahun 2016 dianggarkan sebesar Rp27.216.200.000,00, tahun 2017 dianggarkan Rp25.271.100.000,00, sedangkan

tahun 2017 dianggarkan sebesar Rp26.700.000.000,00, kemudian pada akhir tahun RPJMN (2019) dianggarkan sebesar Rp28.034.000.000,00.

**Tabel I.2 Alokasi Anggaran Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Berdasarkan Renstra 2015-2019 (Dalam Jutaan Rupiah)**

PROGRAM	BASELINE					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 Program Kependudukan, KB Dan Pembangunan Keluarga (KKBPK)	10.534	12.061	12.391,2	12.852,1	13.661	14.343
2 Program Pelatihan, penelitian dan Pengembangan serta Kerjasama Internasional BKKBN	1.583	1.764	1.851	1.944	2.042	2.143
3 Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya BKKBN	8.452	10.229	12.824	10.317	10.832	11.374
4 Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur BKKBN	35	50	150	158	165	174
<b>TOTAL</b>	<b>20.604</b>	<b>24.104</b>	<b>27.216,2</b>	<b>25.271,1</b>	<b>26.700</b>	<b>28.034</b>

Sumber Data : Rencana Strategis Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 2015-2019, Data diolah peneliti, 2017.

Pada tahun 2016, alokasi anggaran berdasarkan Renstra Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 2015-2019 sebesar Rp27.216.200.000,00, dibagi kedalam 4 program, yaitu : (1) Pendanaan program Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) sebesar Rp12.391.200.000,00, (2) Pendanaan program Pelatihan, Penelitian dan Pengembangan serta Kerjasama Internasional BKKBN sebesar Rp1.851.000.000,00, (3) Pendanaan program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis lainnya BKKBN sebesar Rp12.824.000.000,00, dan (4)

Pendanaan program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur BKKBN sebesar Rp150.000.000,00.

Akan tetapi, pada tahun 2016, terdapat revisi anggaran yang kemudian menyebabkan berubahnya angka realisasi anggaran per-program pada tahun 2016. Berdasarkan Renstra Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung 2015-2019, alokasi untuk tahun 2016 adalah sebesar Rp27.216.200.000,00, namun realisasi anggaran setelah direvisi menjadi lebih besar, yaitu sebesar Rp27.994.337.000,00 dengan rincian pendanaan per-program yang disajikan dalam tabel berikut :

**Tabel I.3 Realisasi Anggaran Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Tahun 2016**

No	Program/Komponen	Jumlah Anggaran 2016 (Dalam Rupiah)
1	<b>Program Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga</b>	<b>13.463.886.000</b>
	- Bidang Dalduk	1.739.000.000
	- Bidang KB KR	3.577.550.000
	- Bidang KS PK	2.970.390.000
	- Bidang Adpin	5.176.946.000
2	<b>Program Pelatihan, Penelitian dan Pengembangan serta Kerjasama Internasional BKKBN</b>	<b>2.486.440.000</b>
	- Bidang Latbang	2.486.440.000
3	<b>Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis lainnya BKKBN</b>	<b>11.945.511.000</b>
	- Bidang Sekretariat	11.945.511.000
4	<b>Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur BKKBN</b>	<b>98.500.000</b>
	- Admin WAS (Sekretariat)	98.500.000
<b>TOTAL</b>		<b>27.994.337.000</b>

Sumber Data : Sekretariat Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung , Data diolah peneliti, 2017.

Tabel diatas sekaligus menunjukkan adanya perbedaan anggaran pada masing-masing bidang yang menaungi beberapa program BKKBN. Jumlah

anggaran pada masing-masing bidang yang menaungi program-program ini menunjukkan adanya perbedaan yang relatif besar. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti apakah terdapat pengaruh dari partisipasi anggaran yang dilakukan oleh para pegawai pada masing-masing bidang, serta pengaruh dari asimetri informasi antara atasan dalam hal ini Kuasa Pengguna Anggaran serta bawahan (Pegawai).

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti ingin meneliti mengenai “Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Asimetri Informasi terhadap Senjangan Anggaran pada Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah “apakah partisipasi anggaran dan asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran ?”.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguji secara ilmiah pengaruh partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran pada Perwakilan BKKBN Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan adanya perumusan masalah dan tujuan diadakannya penelitian ini, maka diharapkan penelitian ini mampu memberikan manfaat sebagai berikut :

### 1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini dapat digunakan dalam pengembangan teori khususnya untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran.

### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan gambaran yang lebih riil mengenai pengaruh partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran.

### 3. Bahan pertimbangan bagi lembaga pemerintahan dalam penyusunan anggaran untuk waktu yang akan datang dan perusahaan dapat mengetahui apakah terdapat pengaruh partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran.

## 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika ini membahas penulisan usulan penelitian yang terdiri dari Bab dan Sub-Bab yaitu sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

### **BAB II TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

Dalam bab ini akan menguraikan landasan teori atau temuan temuan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan atau pernyataan penelitian, pengembangan teoritis hipotesis berdasarkan landasan teori.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Dalam bab ini akan menguraikan tentang populasi dan pemilihan sampel, tempat penelitian, pemerolehan data dan sumber data, identifikasi variabel dan pengukuran, kerangka hubungan variabel dependen dan independen.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pengujian validitas dan reliabilitas, pengujian deskriptif, uji asumsi klasik, analisis regresi linear berganda, pengujian hipotesis serta analisis koefisien determinasi.

### **BAB V PENUTUP**

Dalam bab ini difokuskan pada hasil analisis yang dilakukan, disertai saran dan keterbatasan penelitian.

