BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Eks-Karesidenan Pati merupakan suatu pembagian administratif dalam provinsi di Jawa Tengah yang terdiri dari beberapa Kabupaten/Kota. Walaupun pembagian administratif berdasarkan karesidenan sekarang ini sudah tidak digunakan, namun untuk tujuan tertentu atau untuk mempermudah administrasi biasanya masih menggunakan wilayah eks-Karesidenan. Wilayah Eks-Karesidenan Pati terdapat 6 Kabupaten/Kota diantaranya; Kabupaten Pati, Kabupaten Rembang, Kabupaten Blora, Kabupaten Jepara, Kabupaten Kudus, dan Kabupaten Grobogan. Dari masing-masing Kabupaten tersebut terdapat beberapa Kecamatan, dimana masing-masing Kecamatan ini terdapat beberapa Desa. Jumlah keseluruhan desa dalam wilayah eks-Karesidenan Pati, yaitu 1539 desa didapatkan dari BPS Provinsi Jawa Tengah tahun 2018, yang terdiri atas 401 desa di Pati, 287 desa di Rembang, 271 desa di Blora, 184 desa di Jepara, 123 desa di Kudus, dan 273 desa di Grobogan. Pada setiap desa ini membentuk sebuah pemerintahan desa.

Pemerintah Desa merupakan lembaga pemerintah yang bertugas mengelola pemerintahan di wilayah tingkat desa. Lembaga ini diatur dalam ketentuan pasal 216 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sehingga, lembaga Pemerintah Desa dilindungi oleh hukum. Posisi Pemerintah Desa yang ada pada setiap Kecamatan dalam wilayah Kabupaten yang

tergabung di Eks- Karesidenan Pati, memiliki peranan penting dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan melalui program pembangunan desa. Hal tersebut tercantum dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa mencantumkan pengaturan mengenai keuangan desa dan aset desa dalam Bab VIII Pasal 71 sampai dengan Pasal 77. Berkaitan dengan sumber pendapatan desa, pasal 72 ayat 1 huruf b menjelaskan bahwa sumber dana desa berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pasal 72 ayat 2 menyatakan bahwa alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Penjelasan Pasal 72 menjelaskan alokasi dana desa dari APBN dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kesejahateraan dan pemerataan pembangunan desa. Selanjutnya pasal 78 ayat (1) yang menjelaskan pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Dengan berlakunya Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, maka Kepala Desa dan Perangkat Desa sudah seharusnya mengelola keuangan dan aset desa dengan transparan, akuntabel, partisipatif, profesional, efektif dan efisien, serta bersih dan bebas dari paraktik KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan operasional dan perencanaan anggaran biaya dalam proses penganggarannya, maka Kepala Desa

dan Perangkat Desa membutuhkan suatu perencanaan, supaya dapat mewujudkan penyelenggaran pembangunan secara luas, nyata dan bertanggungjawab.

Perencanaan tersebut dapat diterapkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). APBDesa merupakan rencana anggaran keuangan tahunan pemerintah desa yang berisi pendapatan, belanja, dan pembiayaan yang telah ditetapkan untuk menyelenggarakan program dan kegiatan yang menjadi kewenangan desa. Dengan adanya perencanaan tersebut, maka Pemerintah Desa akan mengetahui apa yang harus dilakukan supaya kegiatan-kegiatan Pemerintah Desa dapat tercapai sesuai dengan visi dan misi organisasi serta pengendalian yang diperlukan apabila terjadi suatu kondisi yang tidak sesuai dengan rencana. Hansen dan Mowen (2009) menjelaskan bahwa anggaran merupakan hal penting bagi suatu entitas, komponen kunci dari perencanaan adalah anggaran, yaitu rencana keuangan untuk masa depan yang mengidentifikasikan tindakan yang diperlukan untuk mencapainya. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang dilakukan organisasi di masa mendatang, karena setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang (Mardiasmo, 2002:62).

Permasalahan yang timbul dalam proses penyusunan anggaran pada pemerintah desa adalah terciptanya senjangan anggaran. Senjangan anggaran merupakan perilaku *disfungsional,* yaitu perilaku yang dengan sengaja dilakukan dan berpotensi merugikan organisasi/individu pada pemerintah desa. Senjangan anggaran terjadi ketika penyusun anggaran dengan sengaja mengecilkan kemampuan produktivitas yang dimilikinya dan melaporkan jumlah anggaran

melebihi sumber daya yang sesungguhnya dimiliki organisasi Young (1985). Anthony dan Govindarajan (1998) menjelaskan bahwa senjangan anggaran merupakan perbedaan laporan yang dianggarkan dengan laporan yang sesuai estimasi terbaik organisasi. Senjangan anggaran dapat dilakukan dengan menganggarkan biaya yang lebih tinggi serta melaporkan pendapatan yang lebih rendah dari yang sebenarnya terjadi supaya target anggaran dapat tercapai.

Menurut Hilton (2003) dalam Wasiati (2017) ada tiga alasan utama manajer/bawahan melakukan senjangan anggaran/*budgetary slack* adalah sebagai berikut.

1. Orang-orang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus dimata atasan jika mereka dapat mencapai anggarannya.
2. *Budgetary slack* selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut dapat melampaui mencapai anggarannya.
3. Rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber daya.

Senjangan anggaran dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor pertama yaitu partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran yakni proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pihak yang membuat keputusan (Mulyadi, 2001). Penyusunan anggaran pada Pemerintah Desa melibatkan banyak partisipasi baik dari Aparat Pemerintah Desa sebagai unsur eksekutif, Badan Permusyawaratan Desa sebagai

unsur legislatif, maupun masyarakat. Kaur Keuangan bertugas menyiapkan bahan penyusunan, perubahan, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, sedangkan pelaksana kegiatan anggaran adalah Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) yang terdiri dari Carik Desa, Kepala Seksi, dan Bendahara Desa.

Adanya partisipasi anggaran dapat mengakibatkan timbulnya perilaku individu yang positif yaitu adanya peningkatan kinerja atas dorongan motivasi oleh penghargaan (*reward*) yang diberikan atasan dalam hal ini Pemerintah Kabupaten/Kota maupun dari Pemerintah Pusat. Selain itu, perilaku positif akan timbul bila tujuan pribadi masing-masing pelaksana anggaran selaras, serasi, dan seimbang dengan tujuan organisasi/perusahaan (*goal congruance*) dan pelaksana anggaran mempunyai kemauan untuk memenuhinya. Sebaliknya, perilaku negatif yang mungkin terjadi yaitu terciptanya senjangan anggaran, hal ini dilakukan guna melindungi diri dari risiko yang akan terjadi. Hansen dan Mowen (2009) menjelaskan bahwa partisipasi penganggaran dapat menimbulkan tiga masalah, yaitu (1) menetapkan anggaran yang terlalu tinggi dan terlalu rendah, (2) membuat kelonggaran dalam anggaran (senjangan anggaran), dan (3) partisipasi semu.

Faktor kedua, yaitu penekanan anggaran. Penekanan anggaran merupakan desakan dari atasan pada bawahan untuk melaksanakan anggaran yang telah dibuat dengan baik, yang berupa sanksi jika kurang dari target anggaran dan kompensasi jika mampu melebihi target anggaran (Kusniawati, 2017). Sebagaimana yang dijelaskan oleh Suartana (2010:138) tentang faktor penekanan

anggaran yang dapat menimbulkan senjangan anggaran, yaitu “Sering kali perusahaan menggunakan anggaran sebagai satu-satunya pengukur kinerja manajemen”.

Faktor ketiga yaitu rencana kompensasi. Pemberian kompensasi atau bonus akan diberikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota maupun DPRD kepada Aparat Pemerintah Desa. Hal ini dilakukan untuk memotivasi dan meningkatkan kinerja Aparat Pemerintah Desa agar melaksanakan tugasnya dengan baik dalam rangka mewujudkan program pembangunan desa secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dengan adanya program rencana kompensasi yang semakin meningkat diharapkan dapat mengurangi tingkat senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.

Faktor keempat yaitu asimetri informasi. Asimetri informasi merupakan perbedaan informasi yang dimiliki *principals* dalam hal ini Badan Permusyawaratan Desa/masyarakat dengan *agents* atau Kepala Desa dan Perangkat Desa karena adanya perbedaan sumber dan akses informasi tersebut. Alasan dipilihnya asimetri informasi dalam penelitian ini karena asimetri informasi mendasari hubungan antara *principals* membawahi *agents*. Dengan adanya partisipasi *agents*/ Kepala Desa, Sekretaris Desa, dan Kaur Keuangan dalam menyusun anggaran, maka *agents* dapat mengkomunikasikan/menyembunyikan beberapa informasi penting yang lebih diketahuinya daripada *principals* sehingga dapat terciptanya senjangan anggaran.

Faktor kelima yaitu kapasitas individu. Kapasitas individu merupakan kemampuan yang dimiliki oleh seorang individu untuk dapat melakukan beragam

tugas dalam suatu pekerjaan. Kapasitas individu dapat terbentuk melalui pendidikan, pengetahuan, pelatihan dan pengalaman yang dimiliki oleh penyusun anggaran. Dengan kemampuan serta pengetahuan individu yang luas, akan sangat membantu dalam perencanaan anggaran yang ditetapkan sehingga lebih memungkinkan untuk anggaran dapat terserap kedalam program pembangunan desa secara efisien. Individu yang berkualitas adalah individu yang memiliki pengetahuan yang baik, sehingga dalam proses penyusunan anggaran akan mampu mengalokasikan sumber daya secara optimal, maka hal ini dapat meminimalisir senjangan anggaran (Lestara dkk, 2016).

Faktor keenam yaitu *locus of control*. *Locus of control* merupakan pengendalian dalam diri seseorang untuk dapat melakukan hal yang baik untuk organisasi/entitas dengan mengandalkan keahlian yang dimiliki agar organisasi dapat beroperasi dengan baik dan menghasilkan apa yang memang diharapkan sebelumnya oleh Aparat Pemerintah Desa (Desmayani, 2016). Seseorang yang tidak memiliki *locus of control* yang baik akan selalu gagal dalam melakukan penyusunan anggaran. *Locus of control* dapat dikatakan positif bila memiliki rasa kepercayaan diri dan selalu dapat mengendalikan dirinya sendiri, apabila memiliki *locus of control* negatif maka akan sangat mudah terpengaruh oleh faktor dari lingkungan sehingga dapat memicu terciptanya senjangan anggaran.

Permasalahan atau fenomena yang sering terjadi pada Pemerintah Desa dimana penyusun anggaran yang tidak mampu mencapai target anggaran akan menghadapi tekanan dari masyarakat yang diwakili oleh DPRD maupun Pemerintah Kabupaten/Kota seperti; kehilangan bonus, kepercayaan, bahkan

kehilangan pekerjaan. Sehingga untuk menghindari risiko tersebut, *agents*/penyusun anggaran akan menciptakan senjangan anggaran dengan cara menetapkan anggaran berbeda dari penggunaannya, dengan membuat anggaran lebih besar daripada pengeluaran atau mengusulkan suatu kegiatan yang tidak menjadi prioritas utama, perilaku mengusulkan kegiatan yang memiliki *lucrative opportunities* (peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi) yang besar, mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, mengusulkan jumlah belanja/biaya yang terlalu besar untuk komponen belanja dari anggaran setiap kegiatan serta menurunkan pendapatan dari yang sebenarnya diperoleh, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya (Halim dan Abdullah, 2008).

Fenomena yang terjadi mengenai senjangan anggaran pernah terjadi di Kabupaten Kudus, Jawa Tengah. Kejaksaan Negeri menahan Kepala Desa Padurenan Kecamatan Gebog, yang ditetapkan sebagai tersangka kasus dugaan korupsi dana desa yang disalahgunakan mencapai Rp 293,7 Juta pada tahun anggaran 2015. **Sumber: Merdeka dot com.**

Selain itu, Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo pada Selasa, 3 Oktober 2017 menemukan 11 kasus penyimpangan dana desa yang telah diproses hukum, rata-rata penyimpangan terkait kegiatan fiktif namun tidak ada pembangunan, mark-up harga, mark-up barang, mark-up jumlah, belanja fiktif, serta penggunaan anggaran untuk kepentingan pribadi dan golongan. Dari sampel data laporan Badan Pengawas Kuangan (BPK) pada 120 desa di empat Kabupaten juga terindikasi menyimpang, sampel tersebut berada di Kabupaten Brebes, Grobogan,

Temanggung dan Jepara. **Sumber: http://www.sapa.or.id/b1/132-pmk/9758-dana-desa-337700.**

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh Sutanaya dan Sari (2018) dengan judul "Pengaruh Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran, dan Rencana Kompensasi Terhadap Senjangan Anggaran". Dengan desain penelitian pada Hotel Berbintang 4 di Kabupaten Badung. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah lokasi penelitian, periode penelitian, dan variabel yang digunakan dalam penelitian. Adapun lokasi dan objek yang dipilih peneliti adalah pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati pada tahun 2019. Pada penelitian ini peneliti menambahkan tiga variabel independen, yaitu Asimetri Informasi, Kapasitas Individu, dan *Locus Of Control*.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Sutanaya dan Sari (2018) nilai *Adjusted R Square* yang diperoleh sebesar 0,538 yang mempunyai arti bahwa sebesar 53,80% variasi senjangan anggaran dipengaruhi oleh variasi partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan rencana kompensasi, sedangkan sisanya sebesar 46,20% dijelaskan oleh faktor lain yang tidak dimasukkan dalam model. Atas dasar ini, maka peneliti menambahkan variabel-variabel lain yang di duga berpengaruh terhadap senjangan anggaran yaitu Asimetri Informasi, Kapasitas Individu, dan *Locus Of Control* yang disertai dengan jurnal pendukung.

Penelitian yang dilakukan oleh Sutanaya dan Sari (2018), Putri dan Mimba (2017) menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Namun hasil berbeda diperoleh dari penelitian Pradita (2017), Asak dkk (2016), Yeandrawita (2015), Meirina dan Afdalludin (2018)

yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh Sutanaya dan Sari (2018), Maheni dan Putra (2018) menyatakan bahwa terdapat pengaruh positif hubungan penekanan anggaran dengan senjangan anggaran. Namun didapat hasil yang berbeda dari penelitian yang dilakukan Permana dkk (2017) yang menyatakan bahwa penekanan anggaran tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh Sutanaya dan Sari (2018), Desmayani dan Suardhika (2016) menunjukkan rencana kompensasi berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Agustin, dkk (2019) yang menyatakan bahwa skema insentif/rencana kompensasi berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran.

Variabel pertama yang ditambahkan dalam penelitian ini adalah asimetri informasi. Penelitian yang dilakukan oleh Prakoso (2016) menghasilkan asimetri informasi berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran. Sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Basyir (2016) menunjukkan bahwa asimetri informasi berpengaruh positif pada senjangan anggaran. Sebaliknya, penelitian yang dilakukan oleh Dewi (2015), dan Rohmah, dkk (2019) menunjukkan hasil uji parsial asimetri informasi tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran.

Variabel kedua yang ditambahkan dalam penelitian ini adalah kapasitas individu. Penelitian yang dilakukan oleh Putri dkk (2018) menyatakan bahwa kapasitas individu berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran, Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Maheni dan Putra (2018), Suartana dan Erina

(2016) menyatakan bahwa kapasitas individu berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran.

Variabel ketiga yang ditambahkan dalam penelitian ini adalah *Locus Of Control*. Penelitian yang dilakukan oleh Krisnayanti dkk (2017) menyatakan bahwa *locus of control* tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran, berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Desmayani dan Suardhika (2016) menunjukkan *locus of control* berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran.

Dari beberapa hasil penelitian terdahulu yang telah dijelaskan diatas menunjukkan hasil yang tidak konsisten serta adanya fenomena tersebut, maka peneliti berniat untuk menguji ulang/melakukan penelitian kembali dengan maksud untuk mendapatkan bukti empiris dan kebenaran dari teori yang digunakan. Maka penelitian ini mengambil judul **"PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN, PENEKANAN ANGGARAN, RENCANA KOMPENSASI, ASIMETRI INFORMASI, KAPASITAS INDIVIDU DAN *LOCUS OF CONTROL* TERHADAP SENJANGAN ANGGARAN PADA PEMERINTAH DESA SE-EKS KARESIDENAN PATI".**

1.2 Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam penelitian ini diberi batasan-batasan sebagai berikut.

1. Lingkup Daerah

   Daerah penelitian berada pada lingkup se-Eks Karesidenan Pati. Yang menjadi obyek penelitian adalah Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.

2. Lingkup Masalah

Variabel independen dalam penelitian yaitu partisipasi anggaran, penekanan anggaran, rencana kompensasi, asimetri informasi, kapasitas individu, dan *locus of control* yang memengaruhi variabel dependen senjangan anggaran.

1.3 Perumusan Masalah

Dari pembahasan masalah diatas, didapat perumusan masalah sebagai berikut.

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati?
2. Apakah penekanan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati?
3. Apakah rencana kompensasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati?
4. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati?
5. Apakah kapasitas individu berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati?
6. Apakah *locus of control* berpengaruh terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini, yaitu.

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.

2. Untuk menguji secara empiris pengaruh penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh rencana kompensasi terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh kapasitas individu terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.
6. Untuk menguji secara empiris pengaruh *locus of control* terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.

1.5 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

a. Kegunaan Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan memberikan informasi dan pengetahuan mengenai akuntansi manajemen, akuntansi keperilakuan, dan pengganggaran sektor publik. Terutama pengaruh akan partisipasi anggaran, penekanan anggaran, rencana kompensasi, asimetri informasi, kapasitas individu, dan *locus of control* terhadap senjangan anggaran pada Pemerintah Desa se-Eks Karesidenan Pati.
2. Sebagai bahan bacaan atau literatur bagi yang tertarik melakukan penelitian pada bidang yang sama mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran.

b. Kegunaan Praktis

1. Sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi Kepala Desa dalam mengambil kebijakan terkait penyusunan anggaran.
2. Sebagai masukan bagi Pelaksana Anggaran dan Perangkat Desa untuk meningkatkan komunikasi yang positif dengan masyarakat/Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Kabupaten/Kota dan masyarakat yang diwakili oleh DPRD.
3. Dapat memperkuat penelitian sebelumnya tentang senjangan anggaran.

UNIVERSITAS MURIA KUDUS