

BAB 8

SENJANGAN ANGGARAN SEBAGAI CARA PRAKTIS PARA INDIVIDU DALAM MENYUSUN ANGGARAN DANA OPERASIONAL

8.1. Pengantar

Anggaran sangat lekat dengan angka-angka, estimasi, dan sangat terkait dengan keuangan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dibalik itu, ada unsur manusia yang mempunyai peran penting. Manusia yang menyusun anggaran, manusia pula yang akan menggunakan dan mempertanggungjawabkannya. Oleh karena peran manusia dalam anggaran, anggaran tidak bisa dilepaskan dari perilaku manusia dan nilai-nilai yang mendasarinya. Aspek perilaku ini akan mempengaruhi manusia yang terlibat dalam penyusunan anggaran. Anggaran tidak sekadar menyajikan angka-angka dalam kurun waktu tertentu, tetapi ada sisi lain dalam suatu anggaran yaitu bagaimana manusia menyusun suatu anggaran dalam organisasi.

Senjangan anggaran merupakan salah satu produk dari perilaku manusia dalam menyusun anggaran. Perilaku anggaran bisa mewujud dalam bentuk apapun yang dilakukan oleh manusia terkait dengan anggaran. *Behavior is anything that a person does* (Gibson, Ivancevich, Donnelly, dan Konopaske, 2012:89). Dalam konteks perilaku anggaran, perilaku ini bisa berupa memasukan kepentingannya dalam angka, mengakomodasi motivasi dalam estimasi, dan mencapai keinginan melalui anggaran. Berdasarkan hasil penelitian ini, ada 2 (dua) hal yang menyebabkan senjangan anggaran terjadi pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Pertama, senjangan anggaran terjadi karena para individu menyusun anggaran yang tidak semestinya, di mana target cakupan kepesertaan dibuat lebih rendah daripada potensi yang ada dan biaya

yang dibuat lebih tinggi dibanding yang seharusnya. Kedua, senjangan anggaran terjadi karena dominasi hierarki di mana pendekatan kekuasaan digunakan untuk mengakomodir kepentingan satu pihak dalam anggaran dana operasional. Pemaparan berikut ini adalah uraian dari hasil penelitian mengenai terjadinya senjangan anggaran pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat.

8.2. Praktik Senjangan Anggaran: Manipulasi Dalam Estimasi

Memahami praktik senjangan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat tidak bisa dilepaskan dari unsur berperilaku para individu yang menyusun anggaran. Perilaku para individu akan berdampak pada angka-angka atau estimasi dalam anggaran dana operasional. Ini karena aspek perilaku individu atau kumpulan individu dalam sebuah organisasi akan mempengaruhi wajah organisasi tersebut (Subkhi, Akhmad & Jauhar, Muhammad, 2016)

Senjangan anggaran pada suatu organisasi tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi saja, tetapi juga dilihat dari aspek sosial, perilaku, maupun manajerial dalam konteks organisasi secara keseluruhan (Omobola, 2013). Hal ini berarti perilaku para individu menjadi bagian penting dari lingkungan internal organisasi terutama dalam hal proses penyusunan anggaran. Anggaran merupakan gambaran pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien. Proses penyusunan anggaran sangat terkait dengan keterlibatan orang-orang dalam menentukan strategi, tujuan, dan estimasi-estimasi pada masa mendatang.

Sebagai suatu institusi yang besar, Badan Pengelola Dana Amanat mempunyai nilai-nilai budaya yang akan membawa perilaku para individu sesuai yang diharapkan oleh organisasi. Nilai-nilai budaya tersebut meliputi Ekselen,

Teladan, Harmoni, Integritas, Kepedulian, dan Anthusias atau yang disingkat ETHIKA. Nilai Iman menjadi landasan semua nilai budaya tersebut, yang mencerminkan religiusitas orang-orang Badan Pengelola Dana Amanat. Namun demikian, di luar nilai-nilai budaya tersebut, penelitian ini menemukan bahwa ada nilai-nilai lain yang tidak terungkap karena lingkungan “pohon rindang” yang melingkupi orang-orang di Badan Pengelola Dana Amanat. Lingkungan “pohon rindang” mencerminkan bahwa para individu di Badan Pengelola Dana Amanat bekerja dalam zona yang nyaman. Kondisi ini mempengaruhi bagaimana para individu memberikan informasi atau data terkait dengan penyusunan anggaran dana operasional.

Lingkungan “pohon rindang” secara diam-diam membawa nilai-nilai yang mempengaruhi perilaku para individu dalam menyusun anggaran. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dalam menyusun anggaran menimbulkan perilaku negatif dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Penelitian ini menemukan fakta bahwa senjangan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dapat terjadi karena tingginya partisipasi anggaran jajaran di bawah manajemen dalam menentukan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat.

Keterlibatan para individu dalam penyusunan anggaran dana operasional merupakan model kepemimpinan yang dipilih Direksi karena menginginkan adanya keterlibatan level di bawahnya (Kepala Divisi/Kepala Wilayah/Kepala Cabang/Staf) dalam menyusun anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Model kepemimpinan Direksi Badan Pengelola Dana Amanat tersebut di atas adalah upaya Direksi melibatkan jajaran di bawahnya dalam proses pencapaian target anggaran organisasi. Ini sesuai dengan penelitian yang

dilakukan Brownell (1982), di mana dalam partisipasi anggaran Direksi mengharapkan adanya pengaruh terhadap kinerja jajaran di bawahnya ketika mereka dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran dana operasional.

Brownell (1982) mengungkapkan bahwa partisipasi anggaran merupakan upaya pimpinan melibatkan manajer dalam proses pencapaian target anggaran organisasi. Partisipasi anggaran merupakan bagian dari gaya kepemimpinan yang melibatkan manajer dalam pengambilan keputusan mengenai anggaran organisasi. Pimpinan mengharapkan adanya pengaruh terhadap kinerja manajer ketika mereka dilibatkan dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran yang mempunyai fungsi pengendalian akan dijadikan pimpinan sebagai alat evaluasi terhadap kinerja manajer terkait dengan pencapaian target anggaran. Pimpinan menggunakan evaluasi berbasis anggaran karena anggaran juga bisa dipahami sebagai alat kontrol atas pelaksanaan kepentingan pimpinan oleh manajernya. Namun demikian, partisipasi manajer dalam menentukan anggaran berpotensi membuka peluang jajaran di bawah manajemen untuk menentukan jumlah anggaran sesuai dengan kepentingan mereka (anggaran bias).

Hasil penelitian ini menemukan fakta bahwa partisipasi anggaran dimanfaatkan oleh para individu dengan menyusun anggaran dengan cara paling mudah yaitu dengan meniru apa yang tahun sebelumnya laksanakan dan tidak menunjukkan kenaikan target kepesertaan yang sesuai potensinya. Keengganan untuk menerima tantangan untuk menaikan capaian target yang sesuai potensinya masih terjadi di unit kerja. Menerima *challenge* artinya harus memberikan upaya ekstra untuk memenuhi target kepesertaan. Hal ini masih sulit diterima oleh unit kerja di daerah dan lebih memilih untuk menganggarkan

target cakupan kepesertaan yang mudah tercapai. Para individu masih merasa berat apabila target cakupan kepesertaan diberikan kenaikan sesuai potensi yang ada, sedangkan penyusunan target yang lebih rendah dari seharusnya belum mencerminkan kemampuan organisasi yang optimal.

Hal tersebut di atas juga terkait dengan penilaian kinerja dalam pencapaian target cakupan kepesertaan. Dalam penyusunan anggaran target cakupan kepesertaan muncul kecenderungan untuk mengecilkan target cakupan kepesertaan. Perilaku mengecilkan target cakupan kepesertaan ini bisa disebabkan oleh anggapan bahwa kinerja para individu akan terlihat lebih baik apabila mampu mencapai atau bahkan melebihi target cakupan kepesertaan yang telah ditetapkan, sehingga pengecilan target cakupan kepesertaan adalah jalan untuk mencapainya.

Tuntutan untuk mencapai target cakupan kepesertaan sebagai penilaian kinerja memicu para individu untuk menciptakan senjangan anggaran. Karena tuntutan tersebut, para individu akan mencari cara untuk melindungi diri mereka dari risiko gagal mencapai target cakupan kepesertaan. Cara melindungi diri tersebut dapat ditempuh dengan menciptakan senjangan anggaran di mana target anggaran mudah tercapai sehingga dapat mengamankan posisi mereka di organisasi (Damrongsukniwat, Kunpanitchakit, dan Durongwatana, 2015).

Senjangan anggaran juga terjadi karena para individu yang terlibat menyusun anggaran biaya tidak sesuai dengan kebutuhan sebenarnya. Perilaku mengecilkan target cakupan kepesertaan berbanding terbalik dengan perilaku membesarkan anggaran biaya. Hal ini dapat terjadi karena adanya kebiasaan pemotongan proyeksi anggaran biaya yang menyebabkan ditinggikannya target anggaran biaya sebelum dilakukan pemotongan. Partisipasi anggaran

sebenarnya dapat memberikan manfaat dan berdampak positif bagi organisasi yaitu meningkatnya kinerja organisasi. Ini karena anggaran dapat digunakan untuk memotivasi para individu dalam organisasi. Evaluasi kinerja yang berdasarkan capaian anggaran dapat mendorong para individu termotivasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan (Sawarjuwono, 2012:231).

Salah satu potensi terjadinya senjangan anggaran adalah anggaran perjalanan dinas Badan Pengelola Dana Amanat. Anggaran perjalanan dinas pada unit kerja di kantor pusat Badan Pengelola Dana Amanat diduga terlalu tinggi melihat frekuensi perjalanan dinas yang sangat tinggi. Frekuensi perjalanan dinas yang dinilai terlalu tinggi memicu tingginya anggaran dana operasional untuk perjalanan dinas. Menurut informan Bapak J, perjalanan dinas sering digunakan oleh Tim Manajemen atau pegawai yang melakukan perjalanan dinas agar bisa “ngantongin”, padahal semua kebutuhan di tempat tujuan perjalanan dinas sudah dipenuhi. Idelanya, perjalanan dinas seharusnya memang benar-benar digunakan untuk bekerja dan tidak digunakan untuk mencari “reward” dari uang harian.

Dari uraian tersebut di atas, senjangan anggaran pada anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat terjadi dengan cara individu mengecilkan target dari potensi yang dimiliki dan meninggikan biaya dari yang seharusnya. Hal tersebut terjadi berulang atau setiap tahun anggaran. Ini membuktikan bahwa partisipasi anggaran dapat mempengaruhi perilaku para individu dalam membuat estimasi anggaran yang bias. Ini tidak lepas dari karakteristik anggaran yang berisi asumsi-asumsi di masa mendatang yang mengandung ketidakpastian. Ketidakpastian tersebut membuka peluang timbulnya anggaran bias yang terjadi karena informasi yang tidak akurat.

Anggaran bias mencerminkan adanya perbedaan antara kebutuhan anggaran sebenarnya dan proposal anggaran yang diajukan oleh unit atau kantor wilayah atau kantor cabang. Ini yang disebut Lukka (1988) sebagai bentuk senjangan anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh Faria dan Silva (2013) menunjukkan bahwa informasi bias dari jajaran di bawah manajemen sangat berpotensi menimbulkan senjangan anggaran di mana jajaran di bawah manajemen memberikan estimasi biaya yang terlalu tinggi dan estimasi pendapatan yang terlalu rendah untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Kondisi ini mencerminkan adanya pengaruh asimetri informasi pada senjangan anggaran yang substansial dan dapat menyebabkan peningkatan senjangan karena penyusunan anggaran tidak didasarkan pada informasi atau data sebenarnya.

Penelitian ini memberikan tambahan bukti empiris bahwa partisipasi anggaran memicu adanya asimetri informasi dan membuka peluang terjadinya senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan Maharani dan Ardiana (2015) menunjukkan adanya pengaruh asimetri informasi terhadap terjadinya senjangan anggaran pada organisasi secara signifikan. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa semakin tinggi manajer menguasai dan memahami bidang pekerjaannya, maka potensi senjangan anggaran akan semakin tinggi. Penelitian lain yang dilakukan oleh Hariningtyas dan Aisyah (2015) juga menunjukkan hasil serupa di mana manajer memiliki kecenderungan yang tinggi untuk melakukan senjangan anggaran pada kondisi asimetri informasi yang tinggi.

Senjangan anggaran juga terjadi pada sektor publik atau lembaga nirlaba. Penelitian yang dilakukan oleh Jaya (2012) menunjukkan bahwa asimetri informasi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap senjangan anggaran

pada sektor publik atau organisasi nirlaba. Manajer yang mempunyai informasi detail mengenai teknis pekerjaan dan aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya tidak memberikan informasi tersebut kepada atasannya sehingga atasan tidak memiliki akses terhadap informasi yang lengkap dan sebenarnya. Penelitian yang dilakukan Fausiyah (2007) juga menemukan senjangan anggaran terjadi pada organisasi nirlaba di mana para individu cenderung mengecilkan target pendapatan karena beranggapan kinerja mereka akan dinilai lebih baik apabila mampu mencapai atau melebihi target yang ditetapkan. Dalam hal anggaran biaya, para individu cenderung membesarkan target anggaran biaya. Ini dilakukan untuk mengantisipasi kondisi yang tidak menentu dan tradisi pemotongan usulan anggaran biaya dan untuk memberikan fleksibilitas dalam pelaksanaan anggaran yang berpotensi terjadinya *fraud*.

8.3. Praktik Senjangan Anggaran Dalam Konteks Dominasi Hierarki

Dari paparan sebelumnya diketahui bahwa senjangan anggaran terjadi karena perilaku anggaran para individu dalam menyusun anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Perilaku anggaran tersebut mempengaruhi warna anggaran dana operasional yang tidak mencerminkan potensi yang harus dicapai dan kebutuhan yang sebenarnya. Selain faktor tersebut, ada faktor lain yang menyebabkan senjangan anggaran terjadi pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat, yaitu dominasi hierarki.

Hierarki organisasi menggambarkan pihak-pihak yang memegang kewenangan. Badan Pengelola Dana Amanat mempunyai 2 organ yang memiliki kedudukan setara yaitu Dewan Pengawas dan Direksi. Kaitannya dengan dana operasional, Dewan Pengawas mempunyai kewenangan untuk menetapkan

Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) yang salah satu komponennya adalah dana operasional. Ini artinya, Dewan Pengawas mempunyai kekuasaan untuk menyetujui atau tidak menyetujui Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) yang diajukan oleh Direksi.

Penelitian ini memberikan bukti empiris bahwa intervensi Dewan Pengawas dapat menyebabkan terjadinya senjangan anggaran. Dalam praktiknya, Dewan Pengawas menggunakan kewenangannya sebagai pihak yang menetapkan Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) untuk memasukkan kepentingannya agar diakomodir dalam dana operasional. Ada konflik kepentingan karena kekuasaan yang dimiliki oleh Dewan Pengawas. Konflik kepentingan ini mencerminkan adanya upaya sebagian kelompok mementingkan kelompok atau golongannya dalam kegiatan-kegiatan Badan Pengelola Dana Amanat. Hal ini mempengaruhi warna dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat.

Intervensi Dewan Pengawas dalam penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat juga membuktikan bahwa sebuah kekuasaan dapat menyebabkan senjangan anggaran. Senjangan anggaran terjadi karena Dewan Pengawas memaksakan kepentingannya diakomodir dalam dana operasional. Pemaksaan ini menyebabkan adanya kegiatan yang tumpang tindih dengan kegiatan yang seharusnya menjadi kewenangan Direksi. Dalam penelitian Liza, Jamil, dan Nor (2013), hal ini dikategorikan sebagai perilaku yang menyimpang. Perilaku menyimpang menggambarkan bagaimana proses penganggaran mengarah pada hasil yang tidak diharapkan. Perilaku Dewan Pengawas di atas berpotensi memunculkan konflik dalam organisasi Badan Pengelola Dana Amanat. Hal ini sejalan dengan penelitian Griffin dan

Lopez (2005) bahwa perilaku menyimpang akan membawa dampak negatif bagi individu-individu dalam organisasi atau organisasi itu sendiri karena dapat memicu timbulnya konflik dalam organisasi.

“Yang kita *propose* ke Dewas itu dengan yang *diapprove* juga berbeda dengan yang *diapprove* Dewas. Menurut kita itu gak relevan lagi, tapi Dewas bilang kalau itu gak sesuai ya saya gak setuju RKAT”

Ada nuansa pendekatan kekuasaan yang ditunjukkan oleh Dewan Pengawas dalam proses penyusunan dana operasional. Dengan kewenangannya sebagai pihak yang menetapkan Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT), Dewan Pengawas ingin kepentingannya menjadi substansi dalam Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT). Kekuasaan untuk memutuskan kebijakan (*discretionary power*) memang berpotensi digunakan untuk memasukan kepentingan pribadi/kelompok. Menurut Latifah (2010), semakin besar kekuasaan memutuskan kebijakan yang dimiliki satu pihak, semakin besar pula kecenderungan pihak tersebut untuk mengutamakan kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Konflik kepentingan yang dipicu oleh intervensi Dewan Pengawas ini berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan pada organisasi Badan Pengelola Dana Amanat. Di internal Badan Pengelola Dana Amanat, kondisi ini memberikan tekanan pada orang-orang di dalam Badan Pengelola Dana Amanat, terlebih apabila kepentingan Dewan Pengawas tidak diakomodir dalam dana operasional. Ini konsekuensi dengan pendapat Munteanu-Lucinescu dan Istratescu (2015) konflik kepentingan dapat menurunkan tingkat profesionalitas organisasi dan menurunkan tingkat kepercayaan kepada organisasi. Di sisi lain, konflik kepentingan pada dasarnya merupakan salah satu dinamika dalam sebuah kehidupan bermasyarakat yang diperlukan untuk proses mencapai

kepentingan sosial. Konflik dapat berfungsi untuk membangun kembali persatuan, sejauh konflik dijadikan proses untuk resolusi pengintegrasian hubungan (Dahrendorf, 1978).

Kewenangan dalam menetapkan Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) yang dimiliki oleh Dewan Pengawas serta keinginan memanfaatkan dana operasional untuk membiayai kebutuhan Dewan Pengawas menjadi rawan konflik ketika berada dalam satu sistem. Kewenangan tersebut membuat Dewan Pengawas terkesan lebih *powerfull* dalam pembahasan Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT) dibandingkan Direksi dan jajarannya yang “hanya sebagai pengguna” Rencana Kerja Anggaran Tahunan (RKAT). Perbedaan kewenangan atau kekuasaan memicu terjadinya senjangan anggaran karena adanya satu pihak yang merasa lebih berkuasa dalam memutuskan suatu kebijakan (Raudhiah, Amiruddin, dan Auzair, 2014). Penelitian ini memberikan tambahan bukti empiris bahwa hierarki dalam organisasi yang mencerminkan perbedaan kewenangan atau kekuasaan sebagai salah satu faktor utama senjangan anggaran, ketika salah satu pihak dalam hirerarki tersebut mendominasi dalam pengambilan keputusan.

Selain karena faktor partisipasi anggaran, kepentingan pribadi yang masuk dalam penyusunan anggaran dapat menyebabkan anggaran bias. Hal ini tidak lepas dari karakteristik anggaran yang memprediksi aktivitas-aktivitas masa mendatang yang mengandung ketidakpastian. Karena adanya ketidakpastian tersebut, penyusunan anggaran membuka peluang timbulnya anggaran bias. Anggaran menjadi bias karena masuknya ketidaktepatan informasi akibat unsur kepentingan pribadi yang dibawa ke teknis penyusunan anggaran. Anggaran yang bias mencerminkan adanya perbedaan antara kebutuhan anggaran

sebenarnya dan proposal anggaran yang diajukan. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Lukka (1988). Selain itu, memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki demi kepentingan pribadi atau kelompok dalam proses penyusunan anggaran merupakan perilaku oportunistik yang tidak saja menyebabkan senjangan anggaran, tetapi juga dapat mendorong terjadinya *fraud* atau korupsi (Yuhertiana, Pranoto, dan Priono, 2015).