

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Anggaran atau *budget* adalah bagian penting dari sebuah organisasi. Organisasi memerlukan anggaran tidak semata-mata untuk mengalokasikan sejumlah uang yang diperlukan untuk menggerakkan aktivitas organisasi, tetapi juga sebagai alat manajemen untuk perencanaan, koordinasi dan pengendalian. Menurut Nasehatun (1999:36-38), anggaran mempunyai hubungan yang erat dengan 3 (tiga) fungsi manajemen yaitu fungsi perencanaan (*planning*), fungsi koordinasi (*coordinating*), dan fungsi pengendalian (*control*).

Anggaran sebagai fungsi perencanaan dapat dimaknai bahwa setiap organisasi mempunyai tujuan yang hendak dicapai, baik tujuan bersifat jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk mencapai tujuannya tersebut, organisasi perlu menetapkan kebijakan yang berisi rencana kegiatan yang diikuti dengan dana yang dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan tersebut. Ini artinya anggaran mempunyai fungsi perencanaan. Anggaran sebagai fungsi koordinasi mempunyai arti bahwa anggaran melihat organisasi secara utuh, artinya segala kegiatan organisasi harus tercermin dalam anggaran organisasi agar dapat terkoordinasikan dengan baik dan untuk menghindari tumpang tindih anggaran atau keuangan organisasi. Dengan demikian, anggaran berperan dalam fungsi koordinasi dalam organisasi. Anggaran sebagai fungsi pengendalian berarti anggaran mempunyai fungsi untuk mengendalikan aktivitas organisasi dan biaya yang dikeluarkan oleh organisasi agar sumber daya yang dimiliki organisasi dapat dimanfaatkan sesuai dengan yang direncanakan. Organisasi perlu

melakukan kegiatan monitoring dan evaluasi untuk mengetahui kesesuaian antara pelaksanaan anggaran (*budget executing*) dan anggaran. Perbandingan tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa tidak ada penyimpangan anggaran.

Anggaran juga dipahami sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi dengan merencanakan alokasi sumber daya keuangan untuk mendukung aktivitas-aktivitas organisasi dalam jangka waktu tertentu. Anggaran yang baik dapat menyelaraskan antara tujuan organisasi, strategi yang telah ditetapkan pimpinan, dan kegiatan yang dilakukan oleh unit-unit di tubuh organisasi. Oleh karena itu, dalam jangka waktu tertentu, aktivitas organisasi dapat dilakukan sesuai dengan yang telah direncanakan dan dapat mencapai tujuan organisasi. Sebaliknya, anggaran yang kurang atau berlebihan menggambarkan perencanaan aktivitas yang tidak disusun secara tepat dan berpotensi untuk dilakukan revisi atau perbaikan (Stoner dan Wankel, 2003:136).

Penyusunan anggaran tidak hanya dilakukan oleh pimpinan organisasi, tetapi juga melibatkan aktor-aktor lain di dalam organisasi yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Aktor-aktor yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut adalah *prinsipal* (pimpinan) dan *agent* (bawahan) (Biantara dan Putri, 2014). Keterlibatan manajer dalam penyusunan anggaran juga dikarenakan manajer lebih mengetahui aktivitas di unit yang menjadi tanggung jawabnya secara langsung dibandingkan dengan pimpinan. Keterlibatan manajer dalam penyusunan anggaran ini lazim disebut partisipasi anggaran.

Menurut Brownell (1982), 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. Anggaran bisa juga dijadikan sebagai ukuran kriteria kinerja manajer dalam memenuhi kepentingan pimpinan yang “dipaksakan” melalui anggaran (Schiff dan Lewin, 1970). Namun demikian, partisipasi manajer dalam menentukan anggaran berpotensi membuka peluang manajer untuk menentukan jumlah anggaran sesuai dengan kepentingan mereka.

Ketika kepentingan pribadi manajer masuk dalam penyusunan anggaran, anggaran yang disusun pun akan menjadi 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 bias anggaran. Anggaran menjadi bias karena masuknya ketidaktepatan informasi akibat unsur kepentingan pribadi manajer yang dibawa ke teknis penyusunan anggaran. Anggaran yang bias mencerminkan adanya perbedaan antara kebutuhan anggaran sebenarnya dan proposal anggaran yang diajukan oleh manajer. Salah satu bentuk anggaran yang bias adalah senjangan anggaran atau *budgetary slack* (Lukka, 1988).

Senjangan anggaran diciptakan agar target anggaran lebih mudah tercapai oleh manajer. Manajer yang dapat memenuhi target anggaran

menunjukkan kinerja yang baik – ketika dilakukan evaluasi kinerja oleh pimpinan – dan dapat mendatangkan *reward* yang diharapkan. Peluang memperoleh *reward* melalui senjangan anggaran dikarenakan pimpinan menjadikan anggaran alat evaluasi atas kinerja manajer. *Reward* yang didasarkan pada tercapainya target anggaran memang menjadi “gula” bagi manajer yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran, terlebih apabila pimpinan memang menekankan evaluasi kinerja manajer melalui capaian anggaran.

Kondisi ini tentunya merupakan keuntungan bagi manajer yang memang aktif terlibat dan mempunyai pengaruh terhadap penyusunan anggaran (Brownell, 1982). Tercapainya target anggaran menggambarkan keberhasilan manajer mengimplementasikan rencana organisasi yang telah disusun. Pimpinan akan menilai bahwa manajer mempunyai kemampuan, motivasi, dan kompetensi di bidang yang menjadi tanggung jawabnya, tanpa mengetahui adanya deviasi yang diciptakan oleh manajer dalam penyusunan anggaran agar mudah tercapai (Wibowo, 2007:4-5).

Pimpinan yang secara ketat memberlakukan pencapaian target anggaran sebagai penilaian kinerja memang sangat berpotensi memicu manajer untuk menciptakan senjangan anggaran. Manajer akan dievaluasi oleh pimpinan terkait apakah target anggaran mereka tercapai atau tidak. Manajer yang gagal mencapai target anggaran akan menghadapi risiko dalam pekerjaannya seperti hilangnya bonus, terhambatnya kesempatan promosi, tertundanya kenaikan gaji, atau yang lebih tragis adalah hilangnya jabatan atau pekerjaan. Karena tuntutan tersebut, manajer akan mencari cara untuk melindungi diri mereka dari risiko gagal mencapai target anggaran. 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).

Beberapa penelitian menunjukkan bahwa partisipasi manajer dalam penyusunan anggaran menyebabkan terjadinya senjangan anggaran. Adanya kepentingan manajer agar kinerjanya dinilai baik mendorong manajer untuk membuat anggaran yang mudah untuk dicapai sehingga proposal anggaran yang dibuat tidak sesuai dengan estimasi anggaran yang sebenarnya (Lukka, 1988). Menurut Young (1985), senjangan anggaran merupakan upaya manajer mengecilkan kemampuan produktifnya ketika diberi kesempatan memilih standar kerja untuk mengurangi risiko ketika kinerjanya dievaluasi. Adanya kesempatan untuk menentukan kinerjanya sendiri, manajer dapat memilih standar kerja yang aman untuk menghindari risiko saat dilakukan penilaian kinerja mereka melalui mekanisme evaluasi.

Young (1985) juga mengungkapkan bahwa partisipasi manajer dalam penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran, di mana semakin tinggi partisipasi manajer, akan semakin besar pula potensi terjadinya senjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan Lukka (1988) juga menunjukkan bahwa partisipasi manajer dapat mendorong terjadinya senjangan anggaran. Bahkan manajer menciptakan senjangan anggaran untuk meningkatkan motivasi kerja mereka karena anggaran yang dibuat bias atau mudah tercapai dapat mendatangkan insentif atau bonus ketika dilakukan penilaian berdasarkan pencapaian target anggaran.

Penelitian Lukka (1988) dan Young (1985) makin menguatkan pendapat Brownell (1982) di atas bahwa kepentingan untuk memperoleh penilaian kinerja yang baik dari pimpinan memotivasi manajer untuk menciptakan senjangan

anggaran. *Reward* dari pimpinan – bisa berupa kompensasi, peringkat jabatan, promosi, atau penggajian – menjadi tujuan individu manajer yang terlibat dalam penyusunan anggaran. Senjangan anggaran yang menghasilkan anggaran yang mudah dicapai dan bersifat menghindari risiko, telah mengantarkan pada penilaian bahwa kontribusi manajer melalui tercapainya target anggaran telah membantu organisasi mencapai tujuannya. Dengan demikian, manajer tersebut (tampak) pantas memperoleh *reward*.

Namun demikian, penelitian yang dilakukan Dunk (1993) menunjukkan hasil yang berlawanan dengan penelitian Young dan Lukka. Menurut Dunk (1993), partisipasi manajer tidak cukup signifikan mempengaruhi senjangan anggaran. Partisipasi manajer justru dapat mengurangi senjangan anggaran dalam sebuah perusahaan. Penelitian yang dilakukan Merchant (1985) juga menunjukkan bahwa keterlibatan manajer dalam proses penyusunan anggaran meminimalisir peluang mereka untuk menciptakan senjangan anggaran. Hasil penelitian yang berbeda tersebut disebabkan adanya perbedaan variabel yang digunakan oleh beberapa penelitian tersebut di atas, seperti penelitian Merchant (1985) yang memasukkan unsur penggunaan teknologi dan kemampuan pimpinan dalam mendeteksi adanya senjangan anggaran.

Senjangan anggaran dapat juga diminimalisir dengan pengendalian internal yang kuat. Sebagaimana disinggung di atas bahwa senjangan anggaran dapat terjadi karena manajer mengusulkan anggaran biaya yang lebih tinggi daripada kebutuhan sebenarnya atau anggaran pendapatan yang lebih rendah daripada yang sebenarnya bisa dicapai. Anggaran biaya yang tinggi dapat dimanfaatkan oleh manajer dengan membuat berbagai kegiatan atau aktivitas yang menguntungkan dirinya. Adapun pendapatan yang lebih rendah dari yang

seharusnya dapat menguntungkan kepentingan manajer karena tanpa mengoptimalkan potensi yang ada, manajer akan memperoleh *reward*.

Di sisi lain, evaluasi kinerja manajer yang dilakukan berdasarkan pencapaian target anggaran dapat memicu manajer untuk mempengaruhi proses penyusunan anggaran berdasarkan kepentingannya. Melihat kondisi tersebut di atas, organisasi (misal melalui manajer anggaran) dapat memperkuat sistem pengendalian internal untuk mendeteksi adanya senjangan anggaran karena pengungkapan informasi yang bias dari manajer. Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa senjangan anggaran adalah sebuah permainan di dalam organisasi itu sendiri antara manajer dan pimpinan atau antara manajer senior (beserta manajernya) dan pucuk pimpinan dalam organisasi (Etemadi, 2016).

Asimetri informasi adalah faktor lain yang dapat menimbulkan senjangan anggaran. Asimetri informasi terjadi karena adanya perbedaan kualitas informasi yang dimiliki antara pimpinan dan manajer atau manajer tingkat atas dengan manajer tingkat menengah atau bawah. Manajer mempunyai informasi yang lebih daripada pimpinan mengenai aktivitas di unit yang menjadi tanggung jawabnya. Manajer cenderung memberikan informasi yang bias karena ada kepentingan pribadi yang hendak dicapai (Rwita, n.d.). Informasi bias dari manajer sangat berpotensi menimbulkan senjangan anggaran di mana manajer memberikan estimasi biaya yang terlalu tinggi dan estimasi pendapatan yang terlalu rendah untuk memenuhi kepentingan pribadinya. Pengaruh asimetri informasi pada senjangan anggaran adalah substansial dan dapat menyebabkan peningkatan senjangan karena penyusunan anggaran tidak didasarkan pada informasi yang berbeda dari kenyataan (Faria dan Silva, 2013).

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 Pemerintah Kota Pasuruan. 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.

Hasil penelitian tersebut sesuai dengan penelitian Young (1985) di mana manajer akan cenderung merahasiakan informasi yang relevan dalam penyusunan anggaran sehingga memicu terjadinya senjangan anggaran. Adapun Setyorini (2013) menemukan senjangan anggaran terjadi di organisasi nirlaba, yaitu Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga. Senjangan anggaran di UKSW Salatiga dilakukan dengan meninggikan anggaran pendapatan dan biaya dari estimasi terbaik. Anggaran pendapatan ditinggikan dengan cara meningkatkan jumlah mahasiswa, sedangkan anggaran biaya dibuat tinggi melalui pembuatan program kerja yang banyak. Motivasi karyawan melakukan senjangan anggaran adalah bonus.

Senjangan anggaran juga terkait dengan isu etika. Potensi manajer untuk menyampaikan informasi yang tidak sebenarnya yaitu anggaran biaya yang lebih tinggi dan pendapatan yang lebih rendah dari yang seharusnya, untuk kepentingan pribadi sangat terbuka. Manajer yang lebih rendah umumnya tidak mau terbuka dengan atasannya dalam penyampaian seluruh informasi yang dimiliki sehingga atasan memperoleh gambaran akan potensi yang tereduksi. Kesalahan pengalokasian yang disengaja oleh manajer merupakan bagian dari masalah etika dalam sebuah organisasi (Douglas dan Wier, 2000).

Salah satu aspek etika dalam anggaran adalah adanya perilaku yang menyimpang dalam penyusunan anggaran. Perilaku yang menyimpang bisa menjadi penyebab senjangan anggaran karena dapat mengarahkan proses anggaran pada hasil yang tidak diharapkan (Liza, Jamil, dan Nor, 2013). Perilaku menyimpang akan membawa konsekuensi yang negatif bagi individu-individu atau organisasi karena dapat memicu timbulnya konflik dalam organisasi (Griffin dan Lopez, 2005).

Sebagai sebuah entitas yang diamanahi menyelenggarakan jaminan sosial, Badan Pengelola Dana Amanat tidak bisa lepas dari kebutuhan akan anggaran untuk mendukung tugas dan fungsinya. Dukungan anggaran bagi Badan Pengelola Dana Amanat sangat penting karena terkait langsung dengan layanan yang diberikan kepada peserta, khususnya anggaran dana operasional yang digunakan untuk meningkatkan kualitas layanan kepada peserta. Mengingat sumber dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat adalah Dana Amanat/dana publik dan sebagai sebuah lembaga nirlaba, penganggaran dana operasional harus dilakukan dengan memperhatikan aspek kewajaran dan sesuai dengan kebutuhan.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mendalami penganggaran dana operasional Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dana yang terkumpul dalam sistem jaminan sosial, pada dasarnya, adalah sebuah dana publik yang digunakan untuk membiayai 2 hal pokok yaitu membayar manfaat kepada peserta baik di masa kini (*current benefit*) maupun masa mendatang (*future benefits*) dan membiayai operasional jaminan sosial tersebut. Dengan demikian, secara operasional, penerimaan yang diterima oleh lembaga pengelola jaminan sosial secara tahunan akan digunakan untuk membiayai kedua hal tersebut. Apabila biaya yang dikeluarkan melebihi penerimaan, Dana Amanat akan mengalami defisit dan diperlukan upaya untuk menutup defisit tersebut agar manfaat peserta dan dana operasional bisa terpenuhi (Nuschler dan Sidor, 2015). Salah satu upaya tersebut adalah dengan menjual aset sekuritas yang dikelola oleh lembaga jaminan sosial.

Dana operasional lembaga penyelenggara jaminan sosial sendiri digunakan untuk membiaya administrasi dan pengeluaran umum. Pengelolaan dana operasional harus dilakukan seefisien mungkin karena hal tersebut dapat berpengaruh terhadap manfaat yang akan dibayarkan kepada peserta dalam jangka panjang. Menurut Kumado dan Gockel (2003), sebagian besar inefisiensi yang terjadi dalam dana operasional lembaga penyelenggara jaminan sosial adalah terkait dengan remunerasi personal atau biaya yang terkait dengan kesejahteraan personal yang mengelola Dana Amanat. Kondisi demikian tentu saja mengurangi nilai sosial yang diusung sebuah lembaga pengelola jaminan sosial karena sangat kental dengan upaya menyejahterakan personel dengan dana publik yang seharusnya dikelola secara efisien dan optimal. Kumado dan Gockel (2003) mencontohkan inefisiensi dana operasional pada lembaga

penyelenggara jaminan sosial di Ghana (data tahun 2000), di mana biaya administrasi mencapai 26,8% dari penerimaan iuran, sedangkan manfaat yang dibayarkan kepada peserta hanya 20,81%. Adapun besarnya biaya administrasi apabila dibandingkan dengan manfaat yang dibayarkan kepada peserta adalah sebesar 129%.

Pembebanan dana operasional untuk biaya administrasi menggambarkan seberapa besar beban yang harus ditanggung oleh peserta untuk mendapat layanan publik berupa jaminan sosial. Penurunan dana operasional dapat berpengaruh terhadap kualitas layanan yang diberikan kepada peserta. Pembebanan dana operasional yang optimal dimaksudkan agar peserta tetap memperoleh layanan yang terbaik dengan biaya yang wajar. Oleh karena dimaksudkan untuk menilai layanan dan mengontrol kualitas layanan yang diberikan kepada peserta, pengukuran biaya administrasi dalam jaminan sosial secara tepat sulit dilakukan. Namun demikian, jaminan sosial yang dikelola secara privat tidak menjamin biaya yang lebih murah meskipun apabila dikelola secara privat, peserta bisa memperoleh layanan yang lebih baik daripada jaminan sosial yang dikelola oleh lembaga publik seperti kesempatan investasi yang lebih luas, kebebasan memilih investasi yang *higher return*, dan laporan yang rutin diberikan secara personal (Mitchell, 1998).

Senjangan anggaran pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat, menurut peneliti, tidak bisa dihindari. Senjangan anggaran tersebut menarik untuk dipahami lebih jauh karena melibatkan dana publik yang tidak sedikit. Setidaknya ada 2 (dua) hal yang mendasari peneliti ingin mendalami senjangan anggaran pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat tersebut. Alasan pertama, berdasarkan pengalaman peneliti, proposal anggaran

yang diajukan oleh Badan Pengelola Dana Amanat selalu dirasa terlalu tinggi berdasarkan analisis teknis di Direktorat Jenderal Anggaran sehingga anggaran yang diajukan dipangkas. Alasan pemangkasan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran selalu dapat diterima oleh pihak Badan Pengelola Dana Amanat, tanpa ada upaya mempertahankan secara sungguh-sungguh. Bahkan dalam satu kesempatan, peneliti pernah memperoleh informasi dari internal Badan Pengelola Dana Amanat bahwa anggaran yang diajukan oleh Badan Pengelola Dana Amanat memang terlalu tinggi.

Alasan kedua adalah penetapan besaran dana operasional yang dituangkan hanya dalam bentuk prosentase tertentu dari target penerimaan iuran dan hasil pengembangannya. Hal ini berpotensi membuka peluang manajer untuk memasukan estimasi anggaran Badan Pengelola Dana Amanat yang tidak sesuai kebutuhan sebenarnya. Meskipun merupakan lembaga nirlaba, penetapan dana operasional dalam bentuk prosentase tetap membuka peluang senjangan anggaran baik dari sisi anggaran biaya maupun anggaran pendapatan. Adapun besaran dana operasional yang bisa diambil dari Dana Amanat adalah paling tinggi 10% (sepuluh persen) dari iuran program dana amanat kecelakaan kerja dan dana amant kematian; dan 2% (dua persen) dari akumulasi iuran dan dana hasil pengembangan dana amanat hari tua dan dana amanat pensiun.

Badan Pengelola Dana Amanat adalah badan hukum nirlaba yang “dihidupi” dari dana publik yang harus dipisahkan pengelolaannya. Berdasarkan Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat, Badan Pengelola Dana Amanat mengelola 2 aset yaitu aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset Dana Amanat yang terdiri dari aset keempat program dana

amanat. Kedua aset tersebut dikelola secara terpisah dan ditegaskan bahwa aset Dana Amanat bukan merupakan bagian dari aset Badan Pengelola Dana Amanat

Sebagai organisasi nirlaba, Badan Pengelola Dana Amanat memegang prinsip bahwa hasil pengelolaan dananya diutamakan untuk pemberian manfaat yang sebesar-besarnya kepada peserta. Dalam Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat disebutkan bahwa dana yang dikelola untuk pembayaran manfaat kepada peserta adalah Dana Amanat, yang juga merupakan sumber dana operasional. Adapun Dana Amanat merupakan akumulasi penerimaan iuran peserta program dana amanat berikut hasil pengembangannya.

Berdasarkan sumber dana operasional dan penetapan dana operasional yang berdasarkan prosentase, senjangan anggaran dapat terjadi dengan meminimalkan potensi penerimaan iuran yang bisa dicapai. Sekiranya dalam tahun anggaran berjalan penerimaan iuran dan hasil pengembangannya melebihi yang direncanakan, secara nominal, terjadi *gap* antara nominal dana operasional yang direncanakan dan realisasi yang diterima oleh Badan Pengelola Dana Amanat. Senjangan anggaran pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dapat diartikan ada informasi mengenai penggunaan dana publik yang kurang tepat. Tidak adanya mekanisme evaluasi yang membandingkan antara realisasi anggaran dana operasional dan rencana anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat secara tidak langsung juga dapat “menciptakan” peluang adanya senjangan anggaran.

Badan Pengelola Dana Amanat memerlukan sumber daya untuk mengelola kedua aset tersebut dalam rangka menyelenggarakan keempat

program jaminan sosial di atas. Salah satu bentuk sumber daya untuk mengelola aset tersebut adalah adanya dukungan dana operasional. Menurut Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat, dana operasional yang diterima oleh Badan Pengelola Dana Amanat diambil dari Dana Amanat.

Peraturan Pemerintah yang mengatur pengelolaan aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat menyatakan bahwa Dana Operasional adalah bagian dari akumulasi iuran keempat jaminan sosial yang dikelola oleh Badan Pengelola Dana Amanat dan hasil pengembangannya yang digunakan untuk membiayai operasional penyelenggaraan keempat program jaminan sosial tersebut. Besaran dana operasional ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Dewan Dana Amanat dan kementerian terkait. Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat menyebutkan bahwa besaran dana operasional ditentukan berdasarkan persentase tertentu dari iuran dan hasil pengembangan yang diperoleh. Penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dilakukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur pengelolaan aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat.

Pembahasan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran dalam hal ini Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran. Pembahasan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat diawali dengan melakukan pembahasan teknis yang melibatkan Direktorat Harmonisasi Peraturan Penganggaran dan Direktorat-direktorat pada Badan Pengelola Dana Amanat. Pembahasan teknis dilakukan dengan menganalisis kegiatan dan output yang dihasilkan beserta biaya-biaya

yang diusulkan oleh Badan Pengelola Dana Amanat untuk menghasilkan output tersebut. Analisis tersebut meliputi jenis kegiatan, jumlah output yang dihasilkan, kenaikan/penurunan biaya dibandingkan tahun sebelumnya, alasan dibalik kenaikan/penurunan, dan alasan kualitatif apabila ada kegiatan baru (*new initiatives*) yang didanai.

1.2. Motivasi Penelitian

Transformasi PT JAS (Persero) menjadi Badan Pengelola Dana Amanat telah mengubah mekanisme pendanaan operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Jika selama menjadi PT JAS (Persero) pendanaan operasionalnya melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham, mekanisme Badan Pengelola Dana Amanat beralih ke penelaahan yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran. Perubahan dari perseroan yang bertujuan mencari profit menjadi lembaga nirlaba seharusnya diikuti dengan perubahan *mindset* proses pendanaan operasionalnya. Namun yang peneliti rasakan, perubahan *mindset* tersebut belum nampak dan masih terasa sebagai perusahaan pencari profit. Hal ini peneliti rasakan ketika Badan Pengelola Dana Amanat mengajukan proposal anggaran dana operasional yang terkesan longgar karena ketika masih menjadi perseroan, pembahasan anggaran operasionalnya tidak sedetail di Direktorat Jenderal Anggaran.

Sumber dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat yang diambil dari dana publik seharusnya tidak digunakan secara berlebihan untuk memenuhi kepentingan Badan Pengelola Dana Amanat. Hal ini terbukti dengan banyaknya perbaikan atau perubahan jumlah alokasi anggaran ketika dilakukan penelaahan di Direktorat Jenderal Anggaran. Dari apa yang peneliti rasakan tersebut, peneliti

termotivasi untuk memperoleh pemahaman bagaimana senjangan anggaran dilakukan oleh para individu pada anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat.

Hal lain yang menjadi motivasi peneliti adalah karena penelitian ini menyangkut lembaga negara yang relatif baru terbentuk dan mengalami transformasi dari Badan Usaha Milik Negara menjadi badan hukum publik, serta belum ada penelitian yang mengungkap anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Oleh karena itu, pemahaman atas proses penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat yang diungkap melalui penelitian ini dapat menambah pengetahuan mengenai proses penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Selain itu, penelitian sebelumnya didominasi oleh penelitian kuantitatif dengan pendekatan positivis seperti Young (1985), Lukka (1988), Dunk (1993), Biantara dan Putri (2014), dan Hariningtyas dan Aisyah (2015). Hal demikian menambah motivasi peneliti untuk melakukan penelitian senjangan anggaran dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

1.3. Fokus dan Rumusan Masalah Penelitian

Terdorong oleh motivasi tersebut di atas, muncul rasa keingintahuan peneliti untuk memahami bagaimana senjangan anggaran (*budgetary slack*) dilakukan oleh para individu pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Keingintahuan tersebut karena peneliti masih merasakan Badan Pengelola Dana Amanat adalah lembaga nirlaba dengan *mindset* lembaga pencari laba, di mana anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana

Amanat masih disusun secara longgar padahal sumber dana operasional tersebut adalah dana publik yang tidak seharusnya digunakan secara berlebihan.

Rasa keingintahuan tersebut mendorong peneliti untuk mengetahui lebih dalam mengenai bagaimana senjangan anggaran dilakukan oleh para individu terhadap anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Informasi mengenai pengalaman individu-individu dalam penyusunan anggaran dana operasional akan menjadi jembatan untuk menemukan jawaban atas pertanyaan penelitian ini.

1.4. Tujuan Penelitian

Peneliti berpandangan bahwa penyusun anggaran dana operasional pada Badan Pengelola Dana Amanat masih mempunyai pemikiran bahwa Dana Amanat adalah hak Badan Pengelola Dana Amanat sehingga penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat tidak lepas dari pemikiran tersebut. Untuk itu, tujuan utama penelitian ini adalah ingin memahami pola praktik antar individu dalam penyusunan anggaran yang menimbulkan senjangan anggaran pada dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Dalam rangka mencapai tujuan utama penelitian tersebut dan terkait dengan motivasi di atas, peneliti mempunyai pemikiran untuk memahami praktik individu-individu dalam penyusunan anggaran yang menyebabkan terjadinya senjangan anggaran dan mengetahui alasan-alasan praktis individu-individu dalam beraktivitas.

1.5. Kontribusi Penelitian

Penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat mencerminkan seberapa besar Badan Pengelola Dana Amanat menggunakan dana publik untuk kegiatan atau aktivitas Badan Pengelola Dana Amanat dalam satu tahun mendatang. Pemahaman dan pengetahuan yang lebih dalam mengenai penyusunan anggaran dana operasional dapat memberikan kontribusi sebagai berikut:

1. Kontribusi teori

Hasil penelitian ini dapat menjelaskan makna, memahami dan menganalisis keterlibatan manajemen tingkat bawah dalam dinamika proses penyusunan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat. Keterlibatan manajemen tingkat bawah membawa konsekuensi timbulnya senjangan anggaran dalam lembaga nirlaba sebagaimana yang terjadi pada lembaga bertujuan mencari laba.

2. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini dapat menjadi bahan masukan baik bersifat mendukung ataupun mengkritisi kebijakan sehubungan dengan dinamika proses penyusunan anggaran Badan Pengelola Dana Amanat. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi Badan Pengelola Dana Amanat maupun bagi Direktorat Jenderal Anggaran dalam membuat kebijakan untuk mengantisipasi terjadinya senjangan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat sehingga dapat meningkatkan kualitas proposal anggaran yang diajukan.

3. Kontribusi Praktik

Penetapan anggaran dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat merupakan proses yang melibatkan sejumlah dana yang tidak sedikit yang diambil dari dana publik. Selain itu, dalam satu kesempatan, seorang pejabat eselon I Kementerian Keuangan pernah menyampaikan bahwa penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat merupakan salah satu titik krusial terjadinya *fraud* dan oleh karenanya menjadi perhatian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Oleh karena itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Badan Pengelola Dana Amanat dalam menyempurnakan proses penyusunan anggaran dana operasional agar selisihan anggaran tidak terjadi atau setidaknya dapat diminimalisir.