

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya otonomi daerah sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diubah dengan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menyebabkan perubahan signifikan pada prosedur penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Perubahan dimaksud mengacu pada meningkatnya keterlibatan berbagai pihak dalam penyusunan anggaran daerah tersebut, mulai dari kepala daerah hingga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berada di bawahnya. Hal ini dapat diartikan sebagai meningkatnya partisipasi pegawai dari tingkatan bawah dalam proses penyusunan anggaran (Irfan dkk, 2016).

Menurut Erina dan Wayan (2016) menyatakan bahwa penyusunan anggaran adalah suatu tugas yang bersifat teknis. Anggaran membatasi tindakan organisasi karena anggaran menetapkan batasan terhadap apa yang dapat dibeli dan berapa banyak yang dapat dibelanjakan. Anggaran menjadi fokus untuk aktivitas perencanaan jangka pendek dan menjadi sistem pengendalian organisasi. Kinerja pemerintah tercermin dari seberapa besar kemampuan pemerintah dalam melaksanakan berbagai tugas pemerintah yang telah menjadi wewenangnya. Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dilihat dari pertanggung jawaban pemerintah dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan atas tugas dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi

serta tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dilaporkan dan di pertanggung jawabkan kepada masyarakat dalam bentuk penetapan anggaran.

Proses penyusunan anggaran dapat memicu perilaku dari pelaksana anggaran untuk melakukan senjangan anggaran yang dikarenakan adanya sikap dan norma subjektif yang negatif yang dimiliki oleh pelaksana anggaran. Perbedaan antara realisasi anggaran dengan estimasi anggaran disebut dengan senjangan anggaran. Senjangan anggaran terjadi ketika agen sengaja memasukkan biaya lebih banyak dari yang seharusnya dan pendapatan lebih sedikit agar anggaran lebih mudah untuk dicapai (Putri dan Asri, 2016).

Pada instansi pemerintah daerah proses penyusunan anggaran dimulai dari tahap persiapan yaitu tahapan untuk menyusun anggaran yang dibutuhkan dengan terlebih dahulu memastikan tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tahapan selanjutnya adalah tahap ratifikasi yaitu tahapan yang melibatkan proses politik. Pimpinan eksekutif harus menjawab pertanyaan yang diberikan oleh pihak legislatif terkait dengan anggaran yang disusun. Anggaran yang telah disusun secara logis dan sesuai akan dijadikan pedoman oleh eksekutif di dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Tahapan terakhir yang dilakukan dalam proses penyusunan anggaran adalah tahap pelaporan yaitu tahapan dimana anggaran dipertanggung jawabkan dalam bentuk laporan keuangan. Senjangan anggaran merupakan perbedaan antara realisasi anggaran dengan estimasi anggaran yang telah diprediksikan (Suartana, 2010:138).

Dalam proses penganggaran sektor publik khususnya organisasi pemerintahan daerah, manajemen tingkat atas hingga manajemen tingkat bawah terlibat secara langsung dalam penyusunan suatu anggaran dalam kurun periode tertentu. Bagi setiap orang yang terlibat secara langsung dalam proses penyusunan tersebut anggaran akan mempunyai suatu akibat langsung yang akan dirasakan terhadap perilaku manusia. Perilaku-perilaku yang timbul bisa bersifat positif dan negatif. Jika perilaku yang muncul bersifat positif maka visi dan misi organisasi bisa berjalan dengan seimbang sesuai dengan apa yang menjadi tujuan organisasi. Sebaliknya jika perilaku manusia bersifat negatif maka bisa menimbulkan budgetary slack (Warindrani, 2006: 99).

Perilaku pelaksana anggaran melakukan senjangan dikarenakan selisih antara anggaran dengan realisasinya akan menjadi indikator di dalam mengukur keberhasilan dan kinerja, sehingga pelaksana anggaran akan mencari aman dengan cara menetapkan anggaran pendapatan lebih rendah dan anggaran belanja lebih tinggi agar realisasinya lebih mudah untuk dicapai.

SKPD dipilih sebagai objek penelitian dikarenakan SKPD termasuk dalam organisasi sektor publik yang memiliki sistem anggaran partisipatif. SKPD memiliki tugas dan wewenang yang kompleks utamanya dalam penggunaan anggaran yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah dan system akuntansi. SKPD merupakan pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkordinasi agar penyelenggaraan pemerintah berjalan baik yang sering

dikenal dengan istilah *good governance*. Selain itu, SKPD adalah organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka penyelenggaran yang terdiri atas sekretaris daerah, daerah dinas dan kebutuhan daerah. Dalam penelitian ini, objek penelitian akan difokuskan dalam SKPD berupa dinas dikarenakan dinas memiliki fungsi yang lebih kompleks dalam proses perencanaan sampai dengan pengendalian mengenai senjangan anggaran (Lestara dkk, 2016).

Dari penjelasan di atas banyak sekali faktor-faktor yang mempengaruhi *Budgetary Slack*, diantaranya Partisipasi Anggaran merupakan variabel yang banyak digunakan untuk menjelaskan Kesenjangan Anggaran yang dilakukan dinas terkait dalam pembuatan Laporan Anggaran. Ketika Partisipasi Anggaran yang dilakukan oleh bawahan semakin besar, maka akan menimbulkan *Budgetary Slack* yang semakin besar pula. Berbeda dengan Tresnayani dan Gayatri (2016) dalam penelitiannya menunjukkan hasil Partisipasi Anggaran tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.

Penelitian yang dilakukan oleh Erina dan Wayan (2016) membahas mengenai *Budgetary Slack* juga dipengaruhi oleh Penekanan Anggaran. Eriana dan Suartana menyatakan bahwa semakin tinggi penekanan anggaran maka potensi terjadinya senjangan anggaran semakin tinggi. Berbeda dengan Irfan dkk, (2016) dalam penelitiannya hasil Penekanan Anggaran berpengaruh negatif signifikan terhadap Senjangan Anggaran.

Dalam penelitian Basyir (2016) yang menemukan hubungan yang positif signifikan antara Kapasitas Individu dengan *Budgetary Slack*. terkait

dalam proses penganggaran, maka individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumberdaya secara optimal. Akan tetapi pada kenyataannya meningkatnya kapasitas individu ternyata justru memunculkan anggapan bahwa *budgetary slack* adalah suatu konsekuensi yang muncul dalam penyusunan anggaran bahwa dengan *budgetary slack* bawahan lebih kreatif dan lebih bebas melakukan aktivitas operasionalnya. Berbeda dengan Erina dan Wayan (2016) dalam penelitiannya hasil Kapasitas Individu berpengaruh negatif pada Senjangan Anggaran. Hal ini berarti semakin tinggi kapasitas individu yang dimiliki oleh pegawai SKPD maka potensi terjadinya senjangan anggaran semakin rendah.

Dalam penelitian Biantara dan Putri (2014) yang menemukan hubungan positif antara Kejelasan Sasaran Anggaran pada Senjangan Anggaran. Adanya sasaran anggaran yang jelas mengakibatkan pejabat dapat membandingkan apa yang telah dilakukan dengan sasaran anggaran tersebut. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, Erina dan Wayan (2016), Putri dan Asri (2016) dan Tresnayani dan Gayatri (2016) yang melakukan penelitian dengan Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh negatif pada *Budgetary Slack*. Sasaran anggaran yang jelas dalam organisasi dapat berdampak terhadap penyusunan anggaran maupun pelaksanaan anggaran. Jika pelaksana anggaran memiliki informasi dan pengertian yang cukup mengenai sasaran anggaran yang akan dicapai serta mudah dipahami oleh seluruh pelaksana anggaran, maka anggaran yang direncanakan dapat tercapai dengan baik.

Dalam penelitian Savitri dan Sawitri (2014), Putri dan Asri (2016), Tresnayani dan Gayatri (2016), Lestara dkk (2016) dan Basyir (2016) yang menemukan hubungan yang positif antara Informasi Asimetri terhadap *Budgetary Slack*. Bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetri karena informasi asimetri mendorong bawahan/pelaksana anggaran membuat *budgetary slack*. Secara teoritis, informasi asimetri dapat dikurangi dengan memperkuat monitoring dan meningkatkan kualitas pengungkapan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya Irfan dkk (2016) yang melakukan penelitian pada pemerintah daerah kabupaten dompu, hasil pengujian peneliti menemukan bukti Informasi Asimetri berpengaruh negatif signifikan terhadap Senjangan Anggaran.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai beberapa faktor yang berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* yang masih menunjukkan hasil yang beragam, sehingga menarik untuk diteliti lebih lanjut sebagai usaha mendapatkan hasil yang lebih konsisten. Dengan demikian, maka dibuat suatu penelitian dengan judul: **“PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN, PENEKANAN ANGGARAN, KAPASITAS INDIVIDU DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP BUDGETARY SLACK DENGAN INFORMASI ASIMETRI SEBAGAI VARIABEL MODERASI”** (Studi Empiris SKPD Berupa Dinas Kabupaten Boyolali).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat ditarik perumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah penekanan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
3. Apakah kapasitas individu berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
4. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
5. Apakah informasi asimetri berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
6. Apakah informasi asimetri mampu memoderasi partisipasi anggaran, penekanan anggaran, kapasitas individu dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*.
2. Untuk menganalisis pengaruh penekanan anggaran terhadap *budgetary slack*.
3. Untuk menganalisis pengaruh kapasitas individu terhadap *budgetary slack*.
4. Untuk menganalisis pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack*.

5. Untuk menganalisis pengaruh informasi asimetri terhadap *budgetary slack*.
6. Untuk menganalisis apakah informasi asimetri mampu memoderasi pengaruh partisipasi anggaran, penekanan anggaran, kapasitas individu dan kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack*.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mafaat teoritis

- a. Bagi peneliti

Peneliti ini dapat menambah pengetahuan peneliti dan dapat lebih mengetahui khususnya mengenai pengaruh partisipasi anggaran, penekanan anggaran, kapasitas individu dan kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack* dengan informaasi asimetri sebagai variabel moderasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Boyolali.

- b. Bagi penelitian selanjutnya

Hasil penelitian ini di harapkan dapat menambah pengetahuan para pembaca maupun sebagai salah satu bahan referensi atau bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya.

2. Manfaat praktis

Bagi pemerintah daerah yang diteliti. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan jajaran manajemen pemerintah dalam menyusun anggaran, dan supaya para pejabat SKPD dapat menjalankan tugasnya dan menggunakan anggaran sebagai mestinya supaya dapat mensejahterakan masyarakat.

E. Sistematika Penulisan

Secara garis besar penulisan penelitian ini dibagi menjadi lima bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab satu berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab dua berisi tentang landasan teori yang digunakan dalam penyusunan penelitian, kemudian dilanjutkan dengan penelitian terdahulu, kerangka pemikiran teoritis yang dimaksud untuk menjelaskan maksud penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab tiga berisi mengenai jenis penelitian, populasi dan sampel, metode pengumpulan data, definisi operasional dan pengukuran variabel serta metode analisis data. Variabel penelitian dan definisi

operasional, penentuan sampel, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, serta metode analisis.

BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab empat mengenai hasil pengumpulan data, analisis statistik deskripsi, uji regresi berganda, pengujian asumsi klasik, uji normalitas, uji multikolinearitas, uji heterokedastisitas, uji ketepatan model, uji koefisien determinasi (R^2), uji regresi sumultan (F), uji parsial (t), dan pembahasan.

BAB V PENUTUP

Bab lima mengenai kesimpulan, keterbatasan dan saran.