

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berlakunya otonomi daerah dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah memberikan dampak perubahan pada tata kelola pemerintahan, khususnya pemerintahan di daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa, pemerintah daerah telah diberikan kewenangan untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal tersebut bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu, dengan berlakunya sistem otonomi daerah mengakibatkan pergeseran orientasi pemerintah yang awalnya *command and control* menjadi tuntutan dan kebutuhan publik.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah mencakup pembagian keuangan antara keduanya secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sehingga menyebabkan perubahan pada proses penyusunan anggaran daerah. Anggaran merupakan salah satu komponen penting dalam perencanaan suatu organisasi. Tidak hanya di sektor swasta, namun anggaran juga merupakan hal yang penting dalam pelaksanaan program-program yang telah direncanakan oleh pemerintah. Mardiasmo (2009:61), menyatakatakan bahwa anggaran sektor publik

merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program pemerintah yang dibiayai dengan uang publik.

Pemerintah daerah terdiri dari berbagai instansi yang biasanya disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau yang saat ini berubah istilah menjadi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) seiring dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah OPD sendiri terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan. Dalam dunia sektor publik, anggaran yang telah disusun kemudian digunakan dalam menjalankan segala aktivitas dari setiap OPD pada pemerintah daerah yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat (publik).

Dalam prosesnya, penyusunan anggaran memberikan dampak langsung terhadap perilaku manusia. Sehingga menyebabkan timbulnya beberapa perilaku, baik perilaku positif maupun negatif dari seseorang sebagai dampak dari adanya anggaran. Warindrani (2006:99), menyatakan bahwa perilaku yang positif akan timbul apabila tujuan pribadi dari masing-masing manajer selaras atau sejalan dengan tujuan perusahaan (*goal congruence*) dan para manajer tersebut memiliki kemauan untuk memenuhinya. Namun, sebaliknya apabila tidak sejalan akan muncul perilaku *dysfunctional* seperti senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Dalam dunia sektor publik permasalahan keagenan terjadi pada saat proses penanggaran. Dimana, anggaran disusun oleh pihak eksekutif yang bertindak sebagai agen yang selanjutnya disahkan oleh pihak legislatif selaku pihak prinsipal. Akan tetapi, penilaian kinerja berdasarkan target anggaran akan mendorong seorang agen untuk melakukan tindakan *budgetary slack* dengan

tujuan memiliki jenjang karir yang baik dimasa yang akan datang (Suartana, 2010:138). Dengan adanya situasi dan kondisi seperti pemberian bonus, gaji, *reward* bahkan promosi jabatan merupakan hal yang menjadi acuan bagi para agen untuk dapat mencapai target yang telah ditetapkan. Hal tersebut diperkuat oleh teori motivasi yang disampaikan oleh Maslow dalam Bangun (2012:316), yang menyatakan bahwa motivasi manusia mengacu kepada lima kebutuhan pokok, yakni: kebutuhan yang bersifat fisiologis (sandang, pangan, papan), kebutuhan rasa aman (*safety needs*), kebutuhan sosial (*social needs*), kebutuhan akan prestasi (*esteem needs*), dan kebutuhan aktualisasi diri (*self actualization*).

Budgetary slack merupakan perbedaan antara anggaran yang dinyatakan dan estimasi anggaran terbaik yang secara jujur dan dapat diprediksikan (Suartana, 2010:138). Douglass dan Wier (2000), menyatakan bahwa *budgetary slack* adalah perbedaan antara target kinerja yang direncanakan dengan kemampuan kinerja yang sesungguhnya. Ketika anggaran digunakan sebagai tolok ukur kinerja, para manajer atau bawahan cenderung tidak mengoptimalkan kemampuannya atau kurang produktif. Dimana, para manajer (agen) tersebut dalam proses penganggaran mengestimasi pendapatan lebih rendah dan memperkirakan pengeluaran lebih tinggi yang menyebabkan timbulnya *slack* positif (Yuhertiana, 2011:94).

Isu pada era *New Public Management* (NPM), berorientasi pada terpuaskannya rakyat sebagai *stakeholder* utama sektor publik. Dimana, rakyat harusnya terpuaskan dengan adanya maksimalisasi dari kesejahteraannya (Yuhertiana, 2011:95). Adanya *budgetary slack* disinyalir dapat mengurangi keefektifan fungsi anggaran sebagai alat kontrol dan perencanaan suatu

organisasi. Hal tersebut dikarenakan target anggaran menjadi sangat mudah untuk dicapai oleh pihak manajemen selaku agen, yang kemudian dapat mengurangi motivasi manajemen dalam mempertanggungjawabkan anggarannya (Nouri dan Parker dalam Staley dan Magner, 2007). Pada organisasi sektor publik, *budgetary slack* secara tidak langsung memberikan dampak negatif terhadap *rebudgeting* serta penurunan informasi. Dimana, ketidakakuratan anggaran yang terjadi pada akhirnya memberikan menyebabkan terjadinya penurunan akuntabilitas publik (Yuhertiana, 2011:94). Selain itu Busch (2002), menyatakan bahwa tinggi rendahnya tingkat dari suatu kesenjangan anggaran mampu memberikan gambaran atau indikasi terhadap baik atau buruknya pemanfaatan sumberdaya pada organisasi sektor publik.

Pemilihan objek penelitian didasarkan pada data yang diperoleh dari website kementerian keuangan Indonesia yang menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Timur menduduki peringkat No. 1 dari 10 provinsi di Indonesia dengan tingkat realisasi APBD tertinggi selama 5 tahun terakhir. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pemuasan terhadap kesejahteraan publik sudah terlaksana. Pemilihan objek pada OPD Kabupaten Pamekasan didasarkan pada indikasi adanya *budgetary slack* yang cenderung terjadi setiap tahunnya jika dibandingkan dengan 3 kabupaten lainnya yang ada di Pulau Madura (kemenkeu.go.id).

Indikasi adanya *budgetary slack* pada organisasi sektor publik dapat diketahui pada saat anggaran telah direalisasikan. Dimana, dapat dinyatakan terdapat kesenjangan (*slack*) apabila realisasi pendapatan cenderung melebihi target (*underestimate*) yang telah ditetapkan, sedangkan realisasi belanja daerah cenderung dibawah target (*overestimate*) yang dianggarkan. Hal tersebut dapat

diamati pada tabel Anggaran dan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pamekasan tahun anggaran 2012-2016 berikut ini:

Tabel 1.1
Anggaran dan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pamekasan
Tahun Anggaran 2012-2016 (dalam triliun rupiah)

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	%	Anggaran Belanja Daerah	Realisasi Belanja Daerah	%
2012	1.014.121,66	1.055.805,40	96,06	1.213.083,47	1.100.322,36	90,71
2013	1.199.763,35	1.219.849,02	101,67	1.322.879,72	1.167.571,67	88,26
2014	1.457.260,75	1.527.493,49	104,82	1.646.028,68	1.385.107,52	84,15
2015	1.668.382,24	1.681.794,66	100,80	1.985.573,80	1.751.155,31	88,19
2016	1.927.866,68	1.827.846,75	94,81	2.163.598,99	1.864.638,21	86,18

Sumber: www.keuanganpamekasankab.com

Data pada tabel 1.1 di atas mencerminkan adanya indikasi *budgetary slack* di Kabupaten Pamekasan. Hal tersebut dapat dilihat dari nilai realisasi pendapatan daerah rata-rata cenderung lebih tinggi dari target yang dianggarkan (*underestimate*) yang hampir terjadi setiap tahunnya, yakni pada tahun 2012-2015. Sedangkan untuk realisasi belanja daerah, rata-rata cenderung lebih rendah dibandingkan dengan target yang dianggarkan (*overestimates*) yang terjadi setiap tahun dari tahun 2012-2016.

Budgetary slack dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Salah satu kondisi yang diduga dapat menyebabkan timbulnya *budgetary slack* adalah adanya partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran adalah suatu pendekatan penganggaran yang memungkinkan para manajer untuk bertanggungjawab atas kinerja anggaran, berpartisipasi dalam pengembangan anggaran, serta dapat mengkomunikasikan rasa tanggungjawab kepada para manajer tingkat bawah serta mendorong kreatifitas (Hansen dan Mowen, 2013:223).

Informasi asimetri merupakan kondisi yang juga dapat menimbulkan *budgetary slack*. Pasalnya asimetri informasi memungkinkan salah satu pihak memiliki wawasan yang lebih dibandingkan pihak lainnya. Apabila atasan yang memiliki informasi dibandingkan bawahan, maka akan muncul tuntutan yang lebih besar dari atasan terkait dengan pencapaian target anggaran yang menurut bawahan terlalu tinggi. Sedangkan apabila bawahan memiliki informasi yang lebih tinggi dibandingkan atasan, maka bawahan menyatakan target yang lebih rendah dibandingkan dengan kemungkinan yang akan dicapai (Suartana, 2010:139).

Tekanan anggaran merupakan salah satu faktor yang disinyalir menjadi pemicu terciptanya *budgetary slack*. Hal tersebut dikarenakan seringkali perusahaan menggunakan anggaran sebagai tolak ukur dari pengukuran kinerja manajemen. Penilaian kinerja berdasarkan ketercapaian target dalam anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan *slack* dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi kedepannya (Suartana, 2010:138). Menurut Sujana (2010), tekanan anggaran merupakan suatu kondisi ketika anggaran menjadi faktor yang paling dominan dalam mengukur kinerja bawahan. Ketika bawahan meyakini bahwa *reward* yang diberikan bergantung pada pencapaian target dalam anggaran, maka yang akan dilakukan bawahan adalah mencoba membangun *slack* dalam anggarannya.

Kompleksitas tugas merupakan salah satu faktor yang juga dapat mempengaruhi terjadinya *budgetary slack*. Kahneman *et al* (2011:247), menyatakan bahwa kompleksitas tugas dianggap identik dengan tugas yang sangat sulit (yang memerlukan perhatian atau proses mental yang baik) atau struktur tugas yang rumit (tingkat spesifikasi yang harus dilakukan dalam tugas).

Individu dengan tugas yang kompleks memiliki kecenderungan untuk menciptakan *slack* anggaran dengan tujuan target anggaran yang telah disusun dapat dicapai, sehingga kinerjanya akan terlihat baik oleh atasan. Sebaliknya, apabila individu tidak menghadapi tugas yang kompleks, maka individu tersebut akan yakin bahwa target anggaran yang telah disusun dapat dicapai sehingga cenderung tidak akan menciptakan *slack* anggaran (Veronica, 2008).

Selain itu, faktor komitmen organisasi juga memberikan pengaruh terhadap timbulnya *budgetary slack* dalam proses penyusunan anggaran. Komitmen organisasi merupakan suatu keadaan sejauh mana seorang individu (karyawan) memihak pada suatu organisasi termasuk tujuan-tujuannya, serta memiliki keinginan untuk mempertahankan keanggotannya dalam organisasi tersebut (Ikhsan dan Ishak, 2008:35). Komitmen seorang karyawan tidak terjadi secara instan, namun juga dapat dipengaruhi atau dibentuk oleh beberapa faktor yaitu faktor personal, karakteristik pekerjaan, karakteristik struktur, dan pengalaman kerja (Sopiah, 2008:163).

Faktor kejelasan sasaran anggaran juga menjadi salah satu kondisi yang mempengaruhi adanya *budgetary slack*. Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas, akan mempermudah bawahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan ataupun kegagalannya dalam pelaksanaan tugas dan tujuan-tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya. Sebaliknya, ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan para pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang, serta merasa tidak puas dalam pekerjaannya yang dapat mengakibatkan ketidakpastian kondisi lingkungan (Suhartono dan Mochammad, 2006). Dalam dunia pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rentstrada (Rencana Strategik Daerah) serta program dan kegiatan SKPD.

Dimana, program adalah penjabaran kebijakan SKPD dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi SKPD. Kejelasan sasaran anggaran dalam konteks pemerintah daerah berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai oleh instansi pemerintah.

Faktor lain yang mempengaruhi adanya *budgetary slack* adalah kapasitas individu. Kapasitas individu pada hakekatnya terbentuk melalui pendidikan secara umum, pengetahuan, pelatihan dan pengalaman (Bangun, 2008:110). Dalam proses penganggaran, individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumber daya secara optimal. Selain itu, budaya organisasi juga disinyalir menjadi faktor yang mempengaruhi adanya kesenjangan anggaran dalam suatu organisasi. Budaya organisasi dapat didefinisikan sebagai suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota dari suatu organisasi, yang dapat membedakan organisasi tersebut dengan organisasi lainnya (Robbins dan Timothy, 2008:256). Budaya organisasi merupakan seperangkat asumsi atau sistem keyakinan, nilai-nilai, dan norma-norma yang dikembangkan dalam suatu organisasi yang menjadi pedoman tingkah laku bagi para anggotanya untuk mengatasi masalah adaptasi baik internal maupun eksternal (Mangkunegara, 2011:13).

Fenomena *budgetary slack* dapat terjadi pada setiap jenis organisasi, tidak terkecuali organisasi sektor publik yang bersifat *non-profit oriented* (Busch, 2002). Sehingga selama beberapa tahun terakhir, eksistensi *budgetary slack* tidak hanya diteliti pada sektor swasta saja. Akan tetapi juga dibahas dan dibuktikan secara empiris pada organisasi sektor publik. Di Indonesia, penelitian

yang dilakukan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran (*budgetary slack*) telah banyak dilakukan. Khususnya fenomena *budgetary slack* yang terjadi pada organisasi sektor publik yakni OPD pun juga telah banyak dilakukan.

Puspitha dan Suardana (2017), menggunakan variabel partisipasi anggaran, asimetri informasi, *budget emphasis*, kompleksitas tugas, komitmen organisasi dan kejelasan sasaran pada SKPD di Kabupaten Karangasem Bali. Permana *et al* (2017), meneliti pengaruh dari variabel partisipasi anggaran, asimetri informasi, tekanan anggaran dan komitmen organisasi terhadap senjangan anggaran pada pemerintah Kabupaten Banyumas. Selanjutnya Kristian (2017), melakukan penelitian terkait pengaruh variabel partisipasi penganggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack* pada SKPD kabupaten ponorogo.

Irfan (2017), melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetri dan budaya organisasi pada SKPD Kota Surabaya. Penelitian Ardinasari (2017), menggunakan variabel kapasitas individu, budaya organisasi, dan asimetri informasi pada hubungan anggaran partisipatif terhadap *budgetary slack* pada SKPD Sleman. Kemudian, Saputri (2017) melakukan penelitian terkait pengaruh dari partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran dan penekanan anggaran terhadap *budgetary slack* yang dimoderi oleh asimetri informasi pada SKPD Kabupaten Sukoharjo.

Basyir (2016) melakukan penelitian pada SKPD Pemerintah Kota Samarinda dengan menggunakan variabel partisipasi anggaran, asimetri informasi dan kapasitas individu. Selanjutnya, Erina dan Suartana (2016), melakukan penelitian tentang pengaruh variabel partisipasi penganggaran,

pekananan anggaran, kapasitas individu dan kejelasan sasaran anggaran pada senjangan anggaran pada SKPD Kabupaten Gianyar. Penelitian terkait faktor yang mempengaruhi *budgetary slack* juga dilakukan oleh Tresnayani dan Gayatri (2016), dengan menggunakan variabel partisipasi anggaran, asimetri informasi, kapasitas individu dan kejelasan sasaran pada SKPD Kabupaten Bangli. Yeandrawita (2015) juga melakukan penelitian senada dengan menguji variabel partisipasi anggaran, informasi asimetri, kompleksitas tugas dan penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran pada Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis.

Tenriwaru (2015), melakukan penelitian terkait senjangan anggaran (*budgetary slack*) dengan menguji variabel partisipasi anggaran, asimetri informasi dan penekanan anggaran pada pemerintah Kabupaten Wajo. Penelitian Savitri dan Sawitri (2014), pada SKPD Kabupaten Kampar menguji pengaruh variabel partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan informasi asimetri terhadap timbulnya kesenjangan anggaran. Aprilia dan Hidayani (2012) melakukan penelitian untuk menguji pengaruh dari variabel partisipasi penganggaran, asimetri informasi, *budget emphasis* dan komitmen organisasi terhadap *budgetary slack* di SKPD Pemerintah Kota Bengkulu. Sugiwardani (2012), melakukan penelitian terkait pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetri, budaya organisasi dan komitmen organisasi terhadap *budgetary slack* pada SKPD Kota Kediri.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Puspitha dan Suardana (2017), yang melakukan penelitian tentang pengaruh dari partisipasi anggaran, asimetri informasi, *budget emphasis* (tekanan anggaran), kompleksitas tugas, komitmen organisasi dan kejelasan sasaran anggaran pada

SKPD Kabupaten Karangasem Bali dengan menambahkan variabel kapasitas individu dan budaya organisasi mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Ardinasari (2017). Alasan penambahan variabel kapasitas individu dan budaya organisasi didasarkan pada adanya perbedaan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Tresnayani dan Gayatri (2016), yang menemukan hasil bahwa kapasitas individu berpengaruh positif terhadap *budgetary slack* dengan hasil penelitian Erina dan Suartana (2016), yang menunjukkan bahwa kapasitas individu berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*. Sedangkan untuk variabel budaya organisasi, terdapat perbedaan hasil penelitian yang dilakukan oleh Irfan (2017), yang menunjukkan bahwa budaya organisasi berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack* dengan hasil penelitian Sugiwardani (2012), yang menunjukkan bahwa budaya organisasi tidak berpengaruh terhadap adanya *budgetary slack*.

Berdasarkan uraian dan hasil penelitian terdahulu tersebut di atas, maka penulis termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul **“Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi *Budgetary Slack* (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Pamekasan)”**. Beberapa perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah dalam penelitian ini, peneliti meneliti pengaruh variabel partisipasi anggaran, asimetri informasi, tekanan anggaran, kompleksitas tugas, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, kapasitas individu dan budaya organisasi secara bersamaan dalam satu penelitian terhadap *budgetary slack*. Selain itu, dalam penelitian ini penulis mengambil objek OPD di Kabupaten Pamekasan dengan indikasi *budgetary slack* selama 5 tahun anggaran yakni dari tahun 2012-2016.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
2. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
3. Apakah tekanan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
4. Apakah kompleksitas tugas berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
5. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
6. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
7. Apakah kapasitas individu berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?
8. Apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, maka tujuan penulis dalam penelitian ini adalah menguji secara parsial pengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, tekanan anggaran, kompleksitas tugas, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, kapasitas individu, dan budaya organisasi terhadap *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat yang akan diuraikan sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

- a. Dapat menjadi tambahan bukti empiris dalam penerapan teori keagenan dan konsep penganggaran yang telah dipelajari dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan. Terutama terkait faktor-faktor yang mempengaruhi *budgetary slack* pada OPD Kabupaten Pamekasan.
- b. Dapat menjadi tambahan referensi bagi para peneliti yang ingin melanjutkan ataupun mengembangkan penelitian tentang *budgetary slack*.

2) Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan mampu memberikan informasi dan pertimbangan baik bagi instansi, maupun pihak-pihak terkait dalam menetapkan kebijakan pada masa yang akan datang.