

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **Latar Belakang**

Dalam sebuah organisasi harus mempunyai strategi baik organisasi swasta maupun organisasi publik untuk bisa mengontrol sumber daya yang dimiliki agar berjalan secara optimal sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara maksimal sesuai dengan perencanaan organisasi tersebut. Dalam pelaksanaan operasional sektor publik terdapat sistem pengendalian manajemen yang berfungsi untuk mengelola sumber daya agar digunakan secara efektif dan efisien. Dalam pengelolaannya dibutuhkan perencanaan yang baik agar proses kegiatan pemerintah dapat berjalan dengan baik sehingga pemerintah dapat mencapai target yang direncanakan, perencanaan tersebut dapat berupa bentuk anggaran. Anggaran merupakan rencana kerja yang telah disusun secara sistematis dan formal serta dinyatakan dalam bentuk uang. Akan tetapi anggaran tidak hanya dianggap sebagai perencanaan keuangan yang dibuat untuk menetapkan pendapatan dan biaya yang dibutuhkan dimasa yang akan datang, melainkan anggaran juga merupakan alat yang dapat digunakan sebagai pencapaian suatu tujuan yang telah direncanakan dan ditetapkan oleh pemerintah atau perusahaan (Omposunggu, 2020).

Anggaran merupakan bagian penting dalam organisasi sektor publik, fungsi anggaran sebagai perencana dan pengendali organisasi yang menjadikan penganggaran sebagai acuan dalam meraih keberhasilan suatu organisasi. Anggaran diharapkan menjadi kerangka kerja untuk menentukan prestasi dan kinerja karyawan, anggaran merupakan penentu tujuan organisasi atau tujuan itu sendiri, dengan kata lain anggaran dijadikan sebagai alat untuk mengimplementasikan tujuan tersebut. Dahulu penganggaran dilakukan dengan sistem *top-down* dimana rencana dan

jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan atau pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan atau pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/ pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Atasan atau pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan pelaksana anggaran. Bertolak dari kondisi tersebut, mulai diterapkan sistem penganggaran partisipasi (Omposunggu, 2020).

Proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan bagian dari sistem keuangan Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Dalam penyusunan APBD hal ini bagian tak terpisahkan dari sistem pengelolaan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004. Salah satu sumber pendanaan pembangunan daerah bersumber dari APBN, sehingga proses penyusunan APBD juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Proses penganggaran diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Daerah Dalam Negeri menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman pengelolaan Keuangan Daerah Penganggaran (*budgeting*) merupakan aktivitas terus menerus dari mulai perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pelaporan dan pemeriksaan (Savitri, 2021). Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan

*slack* dengan tujuan meningkatkan kualitas kerjanya dan prospek kompensasi ke depannya (Arfan, 2020).

*Budgetary Slack* adalah perbedaan atau selisih antara sumber daya yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran. Senjangan anggaran sendiri merupakan perbedaan antara anggaran yang direalisasikan dengan estimasi terbaik yang jujur diprediksikan (Suartana, 2020). Senjangan anggaran merupakan perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi perusahaan. Hal ini dilakukan dengan menentukan penerimaan yang lebih rendah dan menganggarkan biaya yang lebih tinggi dari kemampuan yang sesungguhnya, tujuannya agar target dapat mudah dicapai bawahan (Robert N Anthony, 2019). Anggaran dikatakan mengandung suatu senjangan apabila para manajer menyusun target anggaran lebih rendah daripada peramalan masa depan, sehingga anggaran menjadi lebih mudah dicapai. Sebaliknya suatu anggaran mengandung sedikit senjangan apabila probabilitas pencapaiannya rendah dalam (Febrisa, 2021).

*Slack* anggaran atau senjangan anggaran timbul bila manajer sengaja menetapkan terlalu rendah pendapatan atau menetapkan terlalu besar biaya. Hal ini tentu saja menguntungkan manajer tersebut, karena di satu sisi akan mengakibatkan tingginya kemungkinan manajer memenuhi anggaran yang dibuat, kemudian disisi lain menurunkan resiko yang akan dihadapinya, sehingga prestasi manajer tersebut akan meningkat karena tercapai target yang dianggarkan (Mowen, 2019). *Budgetary slack* dapat dipahami sebagai langkah membuat anggaran untuk mencapai target yang lebih mudah dicapai padahal kapasitas sesungguhnya masih jauh lebih tinggi, dengan menganggarkan pendapatan yang lebih rendah dan biaya yang lebih tinggi dari estimasi mereka mengenai jumlah-jumlah tersebut (Herman, 2019).

Kesenjangan anggaran pada sektor publik seharusnya juga dijadikan perhatian lebih karena sistem penganggaran memiliki beberapa karakteristik, salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian anggaran tersebut. Sasaran anggaran yang jelas, penyusun anggaran maupun pelaksana anggaran akan memiliki informasi yang cukup mengenai sasaran-sasaran anggaran yang akan dicapai daripada tidak adanya kejelasan sasaran anggaran. Sasaran anggaran pada instansi pemerintah daerah tercakup dalam Rencana Strategik Daerah dan Program Pembangunan Daerah, sehingga setelah mengetahui sasaran anggaran yang jelas maka kesenjangan anggaran dapat diminimalisir (Putra, 2021).

Permasalahan yang ada saat ini ditemukan adanya peristiwa *Budgetary Slack* atau kesenjangan anggaran menurut Menteri Keuangan pada [www.merdeka.com](http://www.merdeka.com) terjadi karena adanya perbedaan potensi dengan target anggaran pendapatan. Perbedaan potensi pendapatan dengan target anggaran pendapatan mengindikasikan terjadinya perilaku individu merendahkan target pendapatan untuk memudahkan dalam pencapaian anggaran pemerintah. Artinya bahwa terjadinya *budgetary slack* ditimbulkan oleh adanya perilaku individu untuk mengupayakan membuat anggaran yang dirasa lebih mudah untuk dapat dicapai, serta aman ketika anggaran tersebut dipertanggung jawabkan (Merdeka, 2022).

Permasalahan yang terjadi di Kabupaten juga menunjukkan bahwa dalam menetapkan anggaran sering terjadi selisih, dimana anggaran biaya yang ditetapkan dalam penyusunan anggaran lebih besar daripada realisasi anggaran. Terdapat pula analisa publik yang mendukung terkait isu yaitu realisasi pada laporan keuangan pemerintah Kabupaten Pekalongan tahun anggaran 2017 sampai 2021.

**Tabel 1.1 Anggaran dan Realisasi Pendapatan Kabupaten Pekalongan**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Persentase
2017	Rp 2,076,035,321,293	Rp 2,067,907,851,793	99.61%
2018	Rp 2,176,551,072,207	Rp 2,101,449,302,496	96.55%
2019	Rp 2,288,761,562,831	Rp 2,182,770,952,455	95.37%
2020	Rp 2,128,970,335,691	Rp 2,061,798,474,096	96.84%
2021	Rp 2,087,311,015,279	Rp 2,215,434,954,546	106.14%

Sumber: (<http://ppid.pekalongankab.go.id>)

Berdasarkan tabel 1.1 terdapat fenomena bahwa perkembangan APBD Pemerintah Kabupaten Pekalongan pada laporan realisasi anggaran pendapatan selama periode lima tahun berturut-turut. Dalam pencapaiannya dari tahun ke tahun mengalami penurunan dan kenaikan, hal tersebut dapat dilihat pada tabel di atas. Namun pada tahun 2021 angka realisasi pendapatan lebih tinggi dari anggaran yang telah ditetapkan atau lebih dari 100%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa terjadi kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) dimana realisasi pendapatan lebih tinggi dari anggaran pendapatan yang telah ditetapkan.

**Tabel 1.2 Anggaran dan Realisasi Belanja Kabupaten Pekalongan**

Tahun	Anggaran	Realisasi	Persentase
2017	Rp 2,275,684,213,022	Rp 2,037,600,968,643	89.54%
2018	Rp 2,406,643,199,984	Rp 2,160,744,430,323	89.78%

2019	Rp 2,056,606,636,350	Rp 1,791,600,197,478	87.11%
2020	Rp 1,892,562,287,982	Rp 1,665,608,487,935	88.01%
2021	Rp 1,866,605,141,517	Rp 1,698,953,568,957	91.02%

Sumber: (<http://ppid.pekalongankab.go.id>)

Sedangkan berdasarkan tabel 1.2 yang dinyatakan dalam LRA Belanja Daerah selama periode lima tahun berturut-turut, realisasi belanja lebih kecil dari anggaran belanja yang ditetapkan sebelumnya. Dalam kondisi ini mengarahkan ke arah senjangan anggaran (*budgetary slack*) dimana realisasi belanja lebih kecil dari belanja yang telah ditetapkan. Dilihat dari tahun ke tahun angka pencapaian belanja tidak mencapai 100%, bahkan pada tahun 2020 anggaran dan realisasi hanya memiliki persentase kurang dari 90%, sehingga menunjukkan bahwa anggaran belanja tidak diserap secara maksimal.

Beberapa faktor yang dianggap memicu terjadinya *budgetary slack* adalah partisipasi anggaran. Partisipasi anggaran merupakan kesempatan yang dimiliki oleh seorang bawahan yang diberikan atasan untuk berpartisipasi sebagai bentuk keterlibatan individu dan mempunyai pengaruh dalam melakukan proses penyusunan anggaran pada suatu organisasi. Dimana bawahan tersebut harus terlibat secara langsung untuk proses penyusunan anggaran agar mudah dalam pencapaiannya sehingga menghasilkan kinerja bawahan dengan baik. Berbagai masalah perilaku akan muncul dalam proses penyusunan anggaran, misalnya ketika bawahan yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran memberikan perkiraan yang semu kepada atasan, padahal bawahan memiliki informasi yang dapat digunakan untuk membantu keakuratan anggaran organisasi. Perkiraan semu tersebut dilakukan dengan melaporkan prospek penerimaan yang lebih rendah, dan prospek biaya yang lebih baik, sehingga target anggaran dapat lebih

mudah dicapai. Tindakan bawahan memberikan laporan yang semu dapat terjadi jika dalam menilai kinerja atau pemberian reward, atasan mengukurnya berdasarkan pencapaian sasaran anggaran, dengan tercapainya sasaran anggaran bawahan berharap dapat meningkatkan prospek kompensasi yang akan diperolehnya.

Selanjutnya faktor kedua yang dianggap memicu terjadi *budgetary slack* adalah adanya penekanan anggaran (*budget emphasis*). Penekanan anggaran merupakan penekanan dari atasan kepada seorang bawahan atas anggaran yang digunakan sebagai tolak ukur kinerjanya. Dimana seorang bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan cara membuat target anggaran mudah dicapai sehingga seorang bawahan dapat menerima reward dan kompensasi atas tercapainya kinerja dalam suatu organisasi tersebut. Hal ini bisa terjadi apabila tolak ukur kinerja bawahan ditentukan oleh anggaran yang telah disusun, dimana bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan dua cara yaitu yang pertama, meningkatkan *performance* sehingga realisasi anggarannya lebih tinggi daripada yang telah dianggarkan. Sedangkan cara yang kedua yaitu dengan cara membuat anggaran mudah untuk dicapai atau dengan kata lain seorang bawahan melonggarkan anggaran yang dibuat (Suartana, 2020).

Asimetri informasi merupakan salah satu faktor ketiga yang dianggap menjadi pemicu timbulnya *budgetary slack*. Asimetri informasi terjadi dikarenakan seorang bawahan memiliki informasi yang lebih baik daripada atasannya dan seorang bawahan lebih mengetahui apa yang dibutuhkan didalam suatu organisasi, sehingga seorang bawahan akan memberikan informasi yang semu dengan cara melaporkan anggaran dibawah kinerja yang diharapkan, serta membuat target anggaran yang mudah tercapai sehingga dapat memicu terjadinya *budgetary slack*. (Suartana, 2020) menjelaskan pengaruh asimetri informasi terhadap timbulnya *budgetary slack* yaitu bahwa *budgetary slack* akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetri informasi karena

asimetri informasi mendorong bawahan atau pelaksana anggaran membuat *budgetary slack*. Asimetri informasi juga dijelaskan dalam teori agensi dimana teori ini mendasari hubungan antara prinsipal membawahi agen.

Faktor keempat yang dianggap juga sebagai pemicu terjadinya *budgetary slack* adalah kapasitas individu. Menurut (Savitri, 2021) kapasitas individu atau sumber daya manusia yang berkualitas mampu menyusun anggaran dengan baik sehingga tidak akan menimbulkan permasalahan *budgetary slack*. Sebaliknya, jika kapasitas individu atau sumber daya manusia yang kurang berkualitas akan dianggap tidak mampu melakukan penyusunan anggaran dengan baik sesuai dengan target dan tujuan. Kapasitas individu atau sumber daya manusia yang rendah juga akan berdampak pada senjangan anggaran (*budgetary slack*) yang lebih tinggi atau lebih rendah.

Penelitian mengenai partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetris informasi, dan kapasitas individu terhadap *budgetary slack* yang dilakukan oleh beberapa peneliti masih menunjukkan adanya ketidakkonsistenan (*research gap*). Penelitian (Hendra Yuniarto Saputra, 2019) membuktikan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Sehingga tingginya partisipasi anggaran membuat tingginya *budgetary slack*. Sedangkan penelitian (Kusniawati, 2020) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Hal tersebut membuktikan bahwa semakin rendah partisipasi anggaran membuat *budgetary slack* menjadi tinggi.

Penelitian (Ranti Melasari, 2020) menunjukkan bahwa penekanan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Sehingga tingginya penekanan anggaran membuat tingginya *budgetary slack*. Sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh (Hapsari,

2019) menunjukkan bahwa penekanan anggaran berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*. Hal tersebut membuktikan bahwa semakin rendah penekanan anggaran membuat *budgetary slack* menjadi tinggi.

Penelitian (Ranti Melasari, 2020) menunjukkan bahwa asimetris informasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Sehingga tingginya penekanan anggaran membuat tingginya *budgetary slack*. Sedangkan penelitian (Apriani Maisie, 2022) menunjukkan bahwa asimetris informasi tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Penelitian (Erlawati, 2021) menunjukkan bahwa kapasitas individu berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Sehingga dengan tingginya kapasitas individu membuat tingginya *budgetary slack*. Sedangkan penelitian (Sulis Nafisatun Khasanah, 2020) menunjukkan bahwa kapasitas individu tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Berdasarkan permasalahan dan *research gap* di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti kembali dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Penganggaran, Penekanan Anggaran, Asimetri Informasi, Dan Kapasitas Individu Terhadap *Budgetary Slack* pada Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Heny Kusniawati, 2018 dengan judul Pengaruh Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran, dan Asimetri Informasi Terhadap *Budgetary Slack* pada SKPD Kota Samarinda. Persamaan penelitian ini dengan replikasi adalah menggunakan variabel partisipasi anggaran, penekanan anggaran, dan asimetris informasi sebagai variabel independen dan *budgetary slack* sebagai variabel dependen. Sedangkan perbedaan dengan penelitian ini adalah penambahan kapasitas individu sebagai variabel independen dan objek penelitian yang dilakukan di Kabupaten Pekalongan. Alasan penambahan kapasitas individu sebagai variabel independen karena

kapasitas individu dianggap sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi *budgetary slack*, kapasitas individu yang berkualitas dianggap mampu dalam mengatasi permasalahan *budgetary slack*. Kemudian terkait dengan penganggaran, individu yang memiliki pengetahuan, pelatihan, dan pengalaman akan mampu mengalokasikan sumber dayanya secara optimal, dengan demikian akan memperkecil kemungkinan terjadinya *budgetary slack* (Arfan, 2020). Dengan demikian kapasitas individu yang memadai atau sesuai dengan bidang keahlian akuntansi akan berdampak pada rendahnya masalah *budgetary slack*.

## **1.2 Perumusan Masalah**

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

Apakah partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap *budegetary slack*?

Apakah penekanan anggaran berpengaruh signifikan terhadap *budegetary slack*?

Apakah asimetris informasi berpengaruh signifikan terhadap *budegetary slack*?

Apakah kapasitas individu berpengaruh signifikan terhadap *budegetary slack*?

Apakah partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetris informasi, dan kapasitas individu secara simultan berpengaruh signifikan terhadap *budegetary slack*?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

Untuk mengetahui serta memperoleh bukti empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budegetary slack*.

Untuk mengetahui serta memperoleh bukti empiris pengaruh penekanan anggaran terhadap *budegetary slack*.

Untuk mengetahui serta memperoleh bukti empiris pengaruh asimetris informasi terhadap *budegetary slack*.

Untuk mengetahui serta memperoleh bukti empiris pengaruh kapasitas individu terhadap *budegetary slack*.

Untuk mengetahui serta memperoleh bukti empiris pengaruh secara simultan partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetris informasi, dan kapasitas individu terhadap *budegetary slack*.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil dari penelitian mengenai kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) pada SKPD ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masing – masing pihak, antara lain:

Bagi Akademik

Mampu memberikan referensi bagi peneliti berikutnya dengan masalah yang sama. Kemudian mampu mengembangkan dan menerapkan ilmu pengetahuan sampai sejauh mana yang sudah ditetapkan di lapangan sehingga hal-hal yang masih kurang baik dapat diperbaiki.

Bagi Peneliti

Mampu menambah pengetahuan mengenai senjangan anggaran atau *budgetary slack* khususnya dalam partisipasi dalam penyusunan anggaran, penekanan dalam anggaran, asimetri informasi, dan kapasitas individu yaitu informasi yang dimiliki bawahan dalam penyusunan anggaran dan komitmen organisasi yang dimiliki setiap individunya.

Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan

Penelitian ini dapat menjadi masukan dan informasi bagi Dinas Pemerintahan Kabupaten Pekalongan dalam mengambil keputusan berkaitan dengan partisipasi anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.

## **1.5 Sistematika Penulisan**

Untuk memperoleh gambaran singkat, penelitian ini dibagi menjadi 5 (lima) bab yang disusun secara berurutan yaitu sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Berisi mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini membahas tentang teori-teori yang digunakan sebagai dasar penelitian dan diperluas dengan berbagai sumber informasi serta konsep-konsep yang relevan dengan penelitian ini.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi penjelasan mengenai metode penelitian yang meliputi populasi serta sampel yang diteliti, sumber dan jenis data, variabel penelitian, metode yang digunakan peneliti dalam pengumpulan data dan alat analisis yang digunakan dalam penelitian

#### **.BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas hasil olah data yang didapatkan dari pelaksanaan penelitian ini, serta pemaparan hasil analisis data dan pengujian hipotesis.

#### **BAB V PENUTUP**

Pada bab ini membahas simpulan yang berupa penjelasan singkat mengenai apa yang diperoleh dari pembahasan. Di samping itu, bab ini juga akan memuat keterbatasan penelitian dan saran untuk penelitian yang selanjutnya.