

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1.Latar Belakang

Di Indonesia, mulai menganut asas desentralisasi sejak awal era reformasi yang memberikan kebebasan dan keleluasan pada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan melalui otonomi daerah. Tujuan dari penerapan sistem ini adalah agar rakyat ikut bertanggung jawab dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerahnya, dan juga agar penyusunan berbagai program pemerintahan lebih tepat sasaran pada pokok permasalahan masyarakat. Adanya reformasi sector publik, berdampak pada reformasi sistem pengelolaan keuangan daerah, beberapa diantaranya termasuk reformasi sistem penganggaran (*budgetary reform*) yakni dari mulai proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran, diharapkan dengan berbagai pembaharuan sistem keuangan ini, pengelolaan uang rakyat dapat dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab (Ariyanti, 2018)

Dalam organisasi sektor publik, anggaran merupakan suatu proses politis dan merupakan bagian yang penting dan relevan. Jika pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, tetapi sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus di informasikan kepada masyarakat untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan, anggaran sektor

publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana uang publik (Prakoso, 2016).

Proses anggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam kependagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah. Pada proses penyusunan anggaran tidak bisa terlepas dari mekanisme otonomi daerah yang termaksud dalam Undang-undang 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hal ini menandai era baru dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia, yaitu pelaksanaan desentralisasi untuk mewujudkan otonomi daerah (Basri, 2018). Di Indonesia, mulai menganut asas desentralisasi sejak awal era reformasi yang memberikan kebebasan dan keleluasaan pada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintah melalui otonomi daerah. Tujuan dari penerapan sistem ini adalah agar rakyat ikut bertanggung jawab dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerahnya, dan juga agar penyusunan berbagai program pemerintah lebih tepat sasaran pada pokok permasalahan masyarakat (Afriyanti, 2018).

Pemerintah daerah menyusun anggaran untuk melaksanakan kegiatan dan program yang direncanakan setiap tahunnya. Anggaran merupakan salah satu komponen penting dalam perencanaan di sebuah instansi, dimana anggaran merupakan suatu rencana tentang kegiatan dimasa datang yang mengidentifikasi

kegiatan untuk mencapai tujuan. Anggaran pemerintah daerah digunakan sebagai perencanaan keuangan daerah dalam melakukan kegiatan dan program daerah, dimana suatu pihak memperkirakan biaya untuk pelaksanaan dan program daerah, dan pihak lain memperkirakan pendapatan yang dapat diterima daerah guna menutupi biaya yang dikeluarkan (Mardhiana, 2018).

Pada proses penganggaran, anggaran memiliki dampak langsung terhadap perilaku manusia. Oleh karena itu, terdapat perilaku-perilaku manusia yang akan timbul sebagai akibat dari anggaran, baik yang positif maupun negatif. Perilaku yang positif akan timbul jika tujuan pribadi masing-masing manajer selaras, serasi, dan seimbang dengan tujuan organisasi dan mempunyai kemauan untuk memenuhinya. Sebaliknya, tindakan negatif seperti *budgetary slack*. *Budgetary slack* merupakan perbedaan laporan anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang tidak sesuai dengan estimasi terbaik dari suatu organisasi (Anthoni dan Govindarajan, 2007 dalam Windiani, dkk., 2019). Apabila terjadinya suatu keadaan *budgetary slack*, dimana bawahan akan cenderung mengajukan anggaran yang merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik yang diajukan, sehingga target akan lebih mudah tercapai dan memperlihatkan adanya kinerja yang baik (Puspita dan Suardana, 2017).

Permasalahan yang sering terjadi di pemerintah yakni ketika bawahan atau setiap kepala unit dinas pemerintah tersebut dalam menetapkan anggaran berbeda dari pada penggunaannya, artinya anggaran yang dibuat atau ditetapkan lebih besar dari

pada pengeluaran atau mengusulkan suatu kegiatan yang tidak menjadi prioritas utama, perilaku mengusulkan kegiatan yang memiliki peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang besar, mengalokasikan komponen belanja yang tidak penting dalam suatu kegiatan, mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya (Puspita dan Suardana, 2017). Atau dengan adanya ketidak seimbangan informasi yang dimiliki oleh atasan dan bawahan atau yang lazim disebut asimetri informasi akan mempengaruhi perilaku bawahan dalam proses penganggaran bawahan akan menyimpan informasi aktual yang dimilikinya dengan mencoba mengarahkan kinerja pada ukuran yang lebih rendah dengan maksud kinerjanya dipandang baik oleh atasan dan mengurangi perasaan frustrasi dengan menghadapi ketidak pastian dan kesulitan mencapai target anggaran (Ariyanti, 2018). Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2016-2017 di Kabupaten se-Karisidenan Pati dapat dilihat pada Tabel 1.



**Tabel 1.**  
**Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**  
**se-Karesidenan Pati Tahun Anggaran 2016-2017**

Kabupaten	Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	Selisih	Anggaran Belanja Daerah	Realisasi Belanja Daerah	Selisih
Kudus	2016	2,027	1,263	(763)	2,254	735	(1500)
	2017	2,005	1,983	(22)	2,254	1,773	(159)
Pati	2016	2,465	2,445	(20)	2,269	2,071	(198)
	2017	2,712	2,769	57	2,297	2,071	(220)
Jepara	2016	2,124	2,106	(18)	2,339	2,157	(242)
	2017	2,158	2,165	7	2,363	2,215	(148)
Rembang	2016	1,495	1,569	74	1,577	1,438	(119)
	2017	1,465	1,412	(53)	1,483	1,058	(425)
Blora	2016	1,945	1,858	(87)	1,771	1,654	(117)
	2017	2,062	2,013	(48)	2,087	1,975	(112)

Berdasarkan Tabel 1 tersebut, menunjukkan bahwa kinerja OPD di Karesidenan Pati kurang optimal, sebagian besar anggaran yang ditetapkan masih belum tercapai, terbukti dalam penetapan anggaran dari tahun 2016-2017 terjadi selisih antara anggaran yang ditetapkan dengan realisasinya. Hal tersebut menunjukkan adanya potensi timbulnya *budgetary slack* di OPD se-Karesidenan Pati karena dari tabel tersebut terlihat bahwa hanya ada beberapa anggaran pendapatan yang dibuat dengan realisasinya mempunyai selisih lebih, dan dari sisi belanja daerah untuk keseluruhan realisasi yang diperoleh kurang dari anggaran yang ditetapkan.

Banyaknya penelitian yang dilakukan untuk menganalisa faktor-faktor yang dapat menimbulkan terjadinya *budgetary slack*, namun dalam penelitian ini perilaku individu yang dapat menciptakan *budgetary slack* dengan variabel personal seperti

penganggaran partisipatif, *self esteem*, *locus of control*, kapasitas individu, komitmen organisasi, dan asimetri informasi.

Faktor pertama yang mempengaruhi *budgetary slack* adalah Partisipasi anggaran yang mengakibatkan timbulnya perilaku individu yang positif yaitu adanya peningkatan kerja atas dorongan motivasi oleh penghargaan (*reward*) yang diberikan oleh masyarakat apabila tercapainya suatu target anggaran atau perilaku positif akan timbul bila tujuan pribadi masing-masing pelaksana anggaran selaras, serasi, dan seimbang dengan tujuan organisasi dan pelaksana anggaran mempunyai kemauan untuk memenuhinya, sebaliknya perilaku negatif yang mungkin terjadi yaitu terciptanya kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) (Saputri, 2017). Senjangan ini dapat terjadi bila pelaksana anggaran mencari cara untuk melindungi diri dari resiko yang mengakibatkan tidak tercapainya target anggaran.

Penelitian yang dilakukan oleh (Basri,2018) menyatakan penganggaran partisipatif berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh (Puspita dan Suardana, 2017), dan penelitian yang dilakukan oleh (Erina dan Suartana, 2016) memberikan hasil bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Namun hasil berbeda diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh (Yeandrawiita,2015) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap *budgetary slack*. Didukung oleh penelitian oleh (Wasiati,2017) dalam pengujian individu ternyata partisipasi anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap *budgetary slack*..

Faktor kedua yang mempengaruhi *budgetary slack* yaitu *self esteem*. Jika individu dengan *self esteem* kepercayaan diri yang tinggi cenderung merasa dapat bekerja dengan baik serta mempunyai keyakinan apa yang dia kerjakan akan mencapai keberhasilan sehingga dapat menghindari adanya *budgetary slack*, *budgetary slack* sering dihubungkan dengan masalah pada organisasi atau faktor perilaku individu pada saat menyusun anggaran yang dapat menyebabkan terjadinya *budgetary slack*. *Self esteem* merupakan faktor yang dapat mempengaruhi perilaku manusia. *Self esteem* merupakan sebuah evaluasi diri sendiri dimana individu yakin akan kemampuan dan kapasitas yang di miliki. Dalam hubungannya dengan *budgetary slack*, seseorang dengan *self esteem* yang tinggi akan merasa bahwa dirinya berpengaruh dalam tahap penyusunan anggaran, dan berusaha sebaik mungkin untuk menghindari kesalahan, sehingga dapat menurunkan tingkat *budgetary slack* (Mardhiana, 2018).

Penelitian yang dilakukan (Yasa, dkk., 2017) menyatakan bahwa berpengaruh secara negatif signifikan terhadap selisih anggaran. Didukung dengan penelitian (Netra dan Damayanthi, 2017) yang menyatakan bahwa *self esteem* berpengaruh negatif terhadap selisih anggaran, dimana *self esteem* yang semakin meningkat akan membuat kinerja individu akan semakin baik untuk menjaga konsistensi hasil evaluasi dirinya agar tetap baik dan dapat meminimalisir terjadinya *budgetary slack*. Namun di dapat hasil yang berbeda dari penelitian yang dilakukan oleh (Basri, 2018) yang menyatakan bahwa *self esteem* berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*.

Faktor ketiga yang mempengaruhi *budgetary slack* adalah *locus of control*. *Locus of control* yaitu sebagai tingkat keyakinan seseorang terhadap kemampuan mengontrol nasibnya sendiri. Seseorang yang tidak memiliki *locus of control* yang baik akan gagal menjalankan tugasnya dalam melakukan penyusunan anggaran (Krisnayanti, dkk., 2017). Oleh karena itu seseorang dengan *locus of control* yang baik akan menjalankan fungsi dan peranannya dalam penyusunan anggaran untuk mencapai anggaran dengan tingkat senjangan anggaran yang dapat diminimalisir. Penelitian yang dilakukan oleh (Utari, 2017) menyatakan bahwa *locus of control* berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*. Didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh (Basri, 2018) menyatakan bahwa *locus of control* berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.

Faktor keempat yang mempengaruhi *budgetary slack* yaitu kapasitas individu. *Budgetary slack* juga erat kaitannya dengan kapasitas individu. Dengan disiapkannya kapasitas individu yang baik diharapkan dapat menurunkan terjadinya kesalahan kerja dan kecurangan dalam bekerja yang dilakukan baik sengaja maupun tidak sengaja. Individu yang memiliki kemampuan, pengalaman atau pengetahuan yang lebih baik sehingga dapat mengurangi terjadinya *budgetary slack*. Hal ini berarti untuk menghadapi dan mengantisipasi ketidakpastian lingkungan, terutama isu *budgetary slack* maka diperlukan diperlukan kapasitas individu yang memadai. Hasil penelitian (Erina dan Suartana, 2016) kapasitas individu berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.



Faktor kelima yaitu mempengaruhi *budgetary slack* yaitu komitmen organisasi. Timbulnya *budgetary slack* tergantung pada sejauhmana individu lebih mementingkan diri sendiri atau bekerja demi kepentingan organisasinya. Ini merupakan aktualisasi dari tingkat komitmen yang dimilikinya. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai oleh organisasi. Komitmen organisasi yang kuat dalam diri individu menyebabkan individu berusaha keras mencapai tujuan organisasi sesuai dengan tujuan dan kepentingan organisasi. Hasil penelitian (Basri, 2018) menunjukkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Sedangkan hasil penelitian (Wasiati, dkk., 2017) komitmen organisasi berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*. Penelitian ini didukung oleh (Afriyanti, 2016) dan (Windiani, 2019) yang menunjukkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.

Berdasarkan hasil dari penelitian-penelitian sebelumnya terdapat hasil yang tidak konsisten, sehingga perlu dilakukan penelitian kembali. Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian yang dilakukan oleh (Humaira Basri, 2018). Namun terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Adapun perbedaan yang pertama adalah penambahan *variable independent* yaitu variabel asimetri informasi.

Dipilih asimetri informasi dalam penelitian ini didasari dari penelitian Yeandrawita (2015) dan alasan ditambahkannya asimetri informasi karena dalam

asimetri informasi mendasari hubungan antara prinsipal membawahi agen. Dengan adanya partisipasi agen/pelaksana anggaran dalam menyusun anggaran, maka agen/pelaksana dapat mengkomunikasikan dan menyembunyikan beberapa informasi pribadinya yang dapat mempengaruhi *budgetary slack*. Asimetri informasi merupakan perbedaan informasi yang dimiliki masyarakat dengan pelaksana anggaran karena adanya perbedaan sumber dan akses informasi tersebut. Menurut teori agensi, seorang agen/pelaksana anggaran memiliki lebih banyak informasi yang dibutuhkan dan lebih memahami organisasi, hal ini dikarenakan agen/pelaksana anggaran terjun langsung dalam pelaksanaan organisasi, maka informasi penting mengenai instansi yang diperlukan dalam menyusun anggaran lebih banyak didapatkan dari agen/pelaksana anggaran. Sehingga kondisi inilah yang digunakan untuk mengambil kesempatan dengan melaporkan informasi yang berbeda dari keadaan sebenarnya, dengan tujuan untuk mendapat keuntungan pribadi terhadap pihak agen serta untuk dapat mencapai target dan menghindari resiko bilamana anggaran tidak dapat tercapai (Kusniawati dan Lahaya, 2017).

Perbedaan berikutnya terletak pada obyek penelitian. Obyek yang diteliti dalam penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah se-Karesidenan Pati. Penelitian ini dilakukan di OPD karena dipraktiknya pelaksanaan anggaran yang mengelola pada OPD lebih mementingkan citra kerjanya dimata pemimpin atau prinsipal dibanding mengeluarkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup secara berkelanjutan adil, dan meluas, serta meraih keuntungan pribadi

tanpa sepengetahuan pihak yang berkepentingan pada OPD. Selain itu, seiring berlakunya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Berdasarkan latar belakang atau fenomena tersebut, maka penelitian ini mengambil judul **“PENGARUH PENGANGGARAN PARTISIPATIF, *SELF ESTEEM*, *LOCUS OF CONTROL*, KAPASITAS INDIVIDU, KOMITMEN ORGANISASI, DAN ASIMETRI INFORMASI TERHADAP *BUDGETARY SLACK* (STUDI PADA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH SE-KARESIDENAN PATI)”**

### **1.1 Ruang Lingkup**

Banyak faktor yang mampu mempengaruhi terjadinya *budgetary slack*. Peneliti perlu membatasi masalah yang dikaji dalam penelitian ini agar tidak menyimpang, maka ruang lingkup penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Objek penelitian ini adalah Organisasi Perangkat daerah Se Karesidenan pati.
2. Variabel yang diteliti dalam penelitian ini adalah penganggaran partisipatif, *self esteem*, *locus of control*, kapasitas individu, komitmen organisasi, dan asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.

### **1.2 Rumusan Masalah**

Di Indonesia mulai menganut asas desentralisasi sejak awal era reformasi yang memberikan kebebasan dan keleluasaan pada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintah melalui otonomi daerah. Tujuan dari penerapan sistem ini adalah agar rakyat ikut bertanggung jawab dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerahnya, dan juga agar penyusunan anggaran berbagai program pemerintah lebih tepat sasaran pokok permasalahan masyarakat. Permasalahan yang mengakibatkan terjadinya dengan sejangkang anggaran adanya ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh atasan dan bawahan atau yang lazim disebut asimetri informasi akan mempengaruhi perilaku bawahan dalam proses penganggaran akan menyimpan informasi aktual yang dimilikinya dan mencoba mengarahkan kinerja pada ukuran yang lebih rendah dengan maksud kinerjanya dipandang baik oleh atasan dan mengurangi perasaan frustrasi dalam menghadapi ketidakpastian dan kesulitan mencapai target anggaran. Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun anggaran 2016-2017 di Kabupaten se-Karesidenan Pati masih menunjukkan kinerja yang kurang optimal, terbukti dalam penetapan anggaran masih terdapat selisih antara anggaran yang ditetapkan dengan realisasinya. Hal tersebut menunjukkan adanya potensi timbulnya *budgetary slack*. Rumusan masalah dalam penelitian ini dipengaruhi oleh penganggaran partisipatif, *self esteem*, *locus of control*, kapasitas individu, komitmen organisasi, dan asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.

### **1.3 Tujuan Penelitian**



Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh penganggaran partisipatif, *self esteem*, *locus of control*, kapasitas individu, komitmen organisasi, dan asimetri informasi terhadap *budgetary slack* dengan pendekatan teori agensi. Teori keagenan ini menjelaskan bahwa hubungan keagenan berasal dari satu orang atau lebih antara atasan (agen) dan bawahan (prinsipal). Agen tersebut mempunyai tanggung jawab kepada pihak prinsipal. Agen tersebut mempunyai tanggung jawab kepada prinsipal untuk memberikan adanya informasi asimetri antara atasan dengan prinsipal yang pada umumnya agen lebih banyak mempunyai informasi keuangan dan posisi operasi dari organisasi daripada prinsipal, dengan adanya konflik kepentingan, dimana atasan tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan organisasi. Dengan berkurangnya konflik keagenan akan terjadi kesinambungan yang baik antara agen dengan prinsipal dalam tujuan diperlukan adanya biaya keagenan.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan guna memberi manfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan seperti peneliti, ilmu pengetahuan, dan lainnya:

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan dan wawasan berdasarkan hasil penelitian pengaruh penganggaran partisipatif, *selfesteem*, *locus of control*, kapasitas individu, komitmen organisasi dan asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Organisasi Perangkat Daerah untuk mengambil kebijakan yang di anggap perlu bagi objek penelitian berdasarkan hasil penelitian.
- b. Masyarakat sebagai sarana informasi tentang *budgetary slack*.
- c. Peneliti berikutnya, sebagai bahan referensi bagi pihak-pihak yang akan melaksanakan penelitian yang lebih lanjut mengenai topik ini.

