

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Anggaran sektor publik merupakan suatu instrumen perencanaan, pengendalian dan akuntabilitas publik yang ditandai adanya penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, dan target organisasi publik serta adanya penetapan indikator kinerja sebagai ukuran kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan. Pelayanan publik merupakan suatu proses kinerja organisasi birokrasi. Sehingga, penganggaran sektor publik merupakan aktivitas yang meliputi perencanaan, ratifikasi, implementasi dan pertanggungjawaban dalam organisasi sektor publik untuk meningkatkan kinerja organisasi birokrasi dan keberhasilannya tergantung pada kerjasama dalam sistem tersebut. Pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008, manajemen keuangan daerah pemerintah kota Medan mengalami perubahan sistem anggaran dari model tradisional (*traditional budget system*) menjadi model anggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Sistem anggaran tradisional bersifat tersentralisasi yaitu penyusunan anggaran yang dilakukan secara terpusat, tidak adanya tolak ukur penilaian kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran, sebagai akibatnya akan memunculkan *Budgetary Slack*. Penerapan sistem anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat meminimalisir kelemahan dari sistem anggaran tradisional dan menggunakan kinerja sebagai tolak ukur. Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan standar

biaya suatu program atau kegiatan sehingga alokasi anggaran menjadi lebih rasional yang dapat meminimalisir kesepakatan antara eksekutif dan legislatif untuk melonggarkan alokasi anggaran pada tiap-tiap unit kerja sehingga anggaran tersebut tidak efisien. Anggaran daerah disusun eksekutif sebagai agen dan disahkan oleh legislatif sebagai prinsipal. Namun, penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan *Budgetary Slack*. *Budgetary Slack* sering terjadi pada tahap perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena penyusunan anggaran seringkali didominasi oleh kepentingan eksekutif dan legislatif, serta kurang mencerminkan kebutuhan masyarakat (Miyati, 2014).

Penilaian kinerja pemerintah berdasarkan pada tercapai tidaknya target anggaran, hal itu akan mendorong bawahan untuk menciptakan *slack*. *Slack* merupakan selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk menyelesaikan suatu tugas secara efisien dengan jumlah sumber daya yang lebih besar yang diperlukan bagi tugas tersebut. Agen menciptakan *slack* agar lebih mudah dalam pencapaian targetnya. Agen menciptakan *slack* dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah dan mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi input yang diperlukan untuk mendapatkan suatu unit output (Ikhsan & Ishak, 2005). Semakin ketat sebuah anggaran maka semakin kecil kemungkinan terjadinya kesenjangan anggaran/*slack*, sebaliknya jika anggaran disusun secara fleksibel maka kemungkinan terjadinya *slack* anggaran ini semakin besar (Ajibolade & A., 2013).

Penyusunan anggaran harus memfokuskan tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat, bukan untuk mewujudkan kepentingan pribadi/golongan. Untuk itulah diperlukan informasi yang benar-benar akurat dalam penyusunan anggaran. Terdapat dua macam metode partisipasi yang dapat dilakukan dalam penyusunan anggaran, yaitu dengan metode *top-down* dan *bottom-up*. Metode *top-down* merupakan metode penyusunan anggaran yang hampir seluruhnya dilakukan oleh manajemen level atas, sedangkan manajemen level menengah dan level bawah hanya melaksanakan anggarannya saja. Sedangkan metode *bottom-up* merupakan metode penyusunan anggaran yang dilakukan oleh manajemen level bawah kemudian dilanjutkan oleh manajemen level menengah dan disahkan oleh manajemen level atas. Sistem penganggaran pada metode *bottom-up* dapat meningkatkan kinerja manajer atau bawahan.

Anggaran menuntut adanya rasa tanggung jawab pada manajer tingkat bawah dan mendorong aktivitas. Namun beberapa manajer mungkin cenderung untuk mempersiapkan anggaran terlalu tinggi atau terlalu ketat atau biasa disebut senjangan anggaran yang dapat menurunkan tingkat kinerja. Senjangan dapat juga diartikan sebagai perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik perusahaan yaitu ketika membuat anggaran penerimaan lebih rendah dan menganggarkan pengeluaran lebih tinggi dari pada estimasi sesungguhnya. Senjangan anggaran terjadi karena bawahan memberikan informasi yang bias kepada atasan dengan cara melaporkan biaya yang lebih besar atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah.

Menurut Alfebriano (2013), para peneliti akuntansi menemukan bahwa senjangan anggaran dipengaruhi oleh beberapa faktor termasuk diantaranya keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran diistilahkan sebagai bawahan yang tinggi dalam proses penyusunan anggaran akan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada bawahan untuk melakukan *budgetary slack* dan sebaliknya ketika bawahan rendah, harapan bawahan untuk melakukan *budgetary slack* juga rendah. Maka diperlukan adanya pembatasan yaitu bawahan dalam menyusun anggaran sesuai dengan proporsional atau rencana dan strategi yang telah ditentukan sehingga dapat mengurangi timbulnya *budgetary slack*.

Di Jepara Bupati Jepara Dian Kristiandi, menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (LPj. APBD) Tahun Anggaran 2021. Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) Kabupaten Jepara, Jawa Tengah terdapat Sisa Lebih/ Kurang Pembiayaan Anggaran (Silpa) sebesar Rp.71,28 Miliar. Kelebihan anggaran itu dipicu dari meningkatnya jumlah pendapatan dari sejumlah sumber. pos pendapatan daerah Kabupaten Jepara pada 2021 mencapai Rp. 2,38 triliun. Jumlah itu melebihi target yang hanya Rp. 2,33 triliun. Capaian itu setara dengan 101,86 persen dari target. Sementara, pembelanjaan daerah hanya terealisasi sekitar Rp. 2,3 triliun atau 91,1 persen dari target. Dimana target pembelanjaan daerah ditarget mencapai Rp 2,53 triliun. “Selisih pendapatan dan belanja daerah itu menyebabkan APBD Kabupaten Jepara tahun anggaran 2021 mengalami Silpa sebesar Rp. 71,28 miliar. Diluar itu, masih terdapat pembiayaan netto sebesar Rp. 197,9 miliar. Pembiayaan netto dikarenakan APBD 2021 mendapat penerimaan pembiayaan sebesar Rp. 209.48

miliar. Dari jumlah itu digunakan untuk pembayaran daerah hanya sebesar Rp. 11,57 miliar.(Murianews, Jepara, 2022).

Ada beberapa hal yang dapat diprediksi maupun yang tidak dapat diprediksi selama proses realisasi anggaran. Organisasi dapat melakukan pengendalian internal dan eksternal untuk mengatasi hal-hal yang dapat diprediksi karena mempunyai informasi yang cukup mengenai lingkungan di sekitarnya. Jika informasi yang dimiliki tidak cukup maka dapat menimbulkan kesulitan untuk memperkirakan perubahan-perubahan lingkungan yang akan terjadi dan dapat memberikan risiko kegagalan yang tinggi untuk tindakan yang diambil organisasi. Ketidakpastian ini memungkinkan terjadinya selisihan anggaran karena organisasi tidak mampu memprediksi keadaan di masa yang akan datang.

Penentuan anggaran yang tepat memang tidak mudah dan akan menjadi masalah apabila bawahan mempunyai informasi yang lebih baik dibandingkan informasi yang dimiliki atasan. Perbedaan informasi yang dimiliki antara atasan dan bawahan inilah yang dinamakan informasi asimetris. Faktor lain adanya anggaran yaitu asimetri informasi. Asimetri informasi merupakan perbedaan informasi yang dimiliki manajer tingkat atas dengan manajer tingkat bawah karena adanya perbedaan sumber dan akses atas informasi tersebut. Partisipasi dari bawahan dalam menyusun anggaran dapat memberikan kesempatan untuk memasukkan informasi lokal. Bawahan dapat mengkomunikasikan/ mengungkapkan beberapa informasi pribadinya yang mungkin dapat dimasukkan dalam anggaran. Disamping itu, bawahan juga dapat menyembunyikan beberapa

informasi pribadi sehingga dapat mempengaruhi anggaran semakin tinggi asimetri informasi, maka akan semakin tinggi terjadinya anggaran.

Ketidakpastian lingkungan merupakan persepsi karyawan tentang lingkungan yang dihadapi dan mempengaruhi ditempat karyawan berkerja. Berdasarkan hasil penelitian Cahyadi Luhur & Supadmi (2019) dan Astariyani & Putra (2020) menjelaskan bahwa Ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.

Berdasarkan penelitian terdahulu Cahyadi Luhur & Supadmi (2019), Evitania Precilia & Sri Harta Mimba (2020), Astariyani & Putra (2020), Diansari & Saraswati (2020), Khasanah & Kristanti (2020), Wardhana & Gayatri (2018), Narotama & Sujana (2020), Ni Putu Dewi Lisna Sulistyana Wati, I Gst. Ayu Eka Pamayanti (2017), Sulistyowati (2019), Ningsih & Indira, (2020) Ariani & Budiasih (2021), Sulastri & Wardani (2021) menjelaskan bahwa Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* sedangkan hasil penelitian ini berbeda dengan Kire & Oematan (2019), Putri & Sari (2020), Putra & Mintoyuwono (2019), Sudirman et al., (2018) dan Dewi et al., (2020) bahwa Partisipasi Anggaran tidak berpengaruh terhadap Budgetary Slack.

Berdasarkan penelitian terdahulu (Kire & Oematan, 2019), Tamar I.M. Bire Kire, Herly M. Oetmatan (2019), Ni Putu Dewi Lisna Sulistyana Wati & I Gst. Ayu Eka Pamayanti (2017), Wibawa Putri & Asri Dwija Putri (2019), Dewi et al., (2020) dan Sulastri & Wardani (2021) menyimpulkan bahwa penekanan anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*. sedangkan hasil penelitian ini bersebrangan dengan Diansari & Saraswati (2020), Putri & Sari (2020), Putra

& Mintoyuwono (2019) dan Ningsih & Indira (2020) menyimpulkan bahwa penekanan anggaran tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.

Berdasarkan penelitian terdahulu Cahyadi Luhur & Supadmi (2019), Wardhana & Gayatri (2018), Narotama & Sujana (2020), Ni Putu Dewi Lisna Sulistyana Wati, I Gst. Ayu Eka Pamayanti (2017), Sulastris & Wardani (2021) Asimetri Informasi berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*, sedangkan hasil penelitian ini bersebrangan dengan Kire & Oematan (2019), Diansari & Saraswati (2020), Ningsih & Indira (2020) menyimpulkan bahwa Asimetri Informasi tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.

Berdasarkan penelitian terdahulu Cahyadi Luhur & Supadmi (2019) dan Sulistyowati (2019) menyimpulkan bahwa Komitmen Organisasi berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*, sedangkan Astariyani & Putra (2020), Wardhana & Gayatri (2018), Narotama & Sujana (2020), Ariani & Budiasih (2021), Putra & Mintoyuwono (2019) dan Ibrahim (2020) Sudirman et al., (2018) menyimpulkan bahwa Komitmen Organisasi tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.

Berdasarkan penelitian terdahulu Khasanah & Kristanti (2020) menyimpulkan bahwa Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*, sedangkan Evitania Precilia & Sri Harta Mimba (2020), Wibawa Putri & Asri Dwija Putri (2019), Ibrahim (2020) menyimpulkan bahwa Kejelasan Sasaran Anggaran tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*. Selanjutnya menurut Cahyadi Luhur & Supadmi (2019), Astariyani & Putra (2020), Wardhana & Gayatri (2018), Sulistyowati (2019) menyimpulkan bahwa Ketidakpastian Lingkungan berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* dan menurut Ni Putu Dewi

Lisna Sulistyana Wati, I Gst. Ayu Eka Pamayanti (2017), Diah Nirmala Dewi & Widanaputra (2019) menyimpulkan bahwa Ketidakpastian Lingkungan tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu menjelaskan berbagai hasil penelitian yang berbeda-beda, maka penulis mengambil tema penelitian mengenai **“Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran, Asimetri Informasi, Komitmen Organisasi, Kejelasan Sasaran Anggaran, Dan Ketidakpastian Lingkungan Terhadap *Budgetary Slack* (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah Di Kabupaten Jepara) “**.

1.2. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dalam suatu penelitian sangat penting karena luasnya masalah dan keterbatasan kemampuan peneliti. Pembatasan ruang lingkup ini dimaksudkan agar masalah yang diteliti dapat dianalisa secara seksama dengan dititikberatkan *Budgetary Slack*. Beberapa batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Lokasi penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah di Kabupaten Jepara, dengan menggunakan responden dari Organisasi Perangkat Daerah Di Kabupaten Jepara”.
2. Luas lingkup variabel terikat yang diteliti adalah *Budgetary Slack* dan variabel bebasnya adalah Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran, Asimetri Informasi, Komitmen Organisasi, Kejelasan Sasaran Anggaran, Dan Ketidakpastian Lingkungan.

3. Waktu penelitian dilakukan pada bulan November sampai dengan Desember 2021.

1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang masalah tersebut, dapat diketahui beragam permasalahan yang berdampak pada *Budgetary Slack* dengan merujuk data yang ditampilkan dalam subbab sebelumnya. Kemudian berdasarkan kajian hasil penelitian terdahulu maka disusun pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* di Jepara?
2. Bagaimana Penekanan Anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* di Jepara?
3. Bagaimana Asimetri Informasi berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* di Jepara?
4. Bagaimana Komitmen Organisasi berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* di Jepara?
5. Bagaimana Kejelasan Sasaran Anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* di Jepara?
6. Bagaimana Ketidakpastian Lingkungan Anggaran berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* di Jepara?

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah arah atau sasaran yang ingin dicapai setelah kegiatan penelitian selesai dilaksanakan. Adapun tujuan penelitian ini dengan judul Pengaruh Partisipasi Anggaran, Penekanan Anggaran, Asimetri Informasi, Komitmen Organisasi, Kejelasan Sasaran Anggaran, Dan Ketidakpastian Lingkungan Terhadap *Budgetary Slack* (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah Di Kabupaten Jepara) adalah:

1. Untuk menganalisis dan menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* di Jepara.
2. Untuk menganalisis dan menguji penekanan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* di Jepara.
3. Untuk menganalisis dan menguji asimetri informasi berpengaruh terhadap *budgetary slack* di Jepara.
4. Untuk menganalisis dan menguji pengaruh komitmen organisasi terhadap *budgetary slack* di Jepara.
5. Untuk menganalisis dan menguji pengaruh kejelasan sasaran Anggaran terhadap *budgetary slack* di Jepara.
6. Untuk menganalisis dan menguji pengaruh ketidakpastian lingkungan anggaran terhadap *budgetary slack* di Jepara.

1.5. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat sebagai bahan membentuk konsep-konsep baru tentang manajemen

keuangan yang berdasarkan fakta khususnya yang berkaitan dengan anggaran pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Untuk menambah wawasan penulis tentang pengaruh Partisipasi Anggaran, penekanan anggaran, asimetri informasi, komitmen organisasi, kejelasan sasaran anggaran, dan ketidakpastian lingkungan terhadap *budgetary slack*.

2. Bagi Pembaca

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan, informasi dan pengetahuan tentang berbagai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.

3. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan mampu memberi manfaat kepada pemerintah pusat dan daerah agar dalam penyusunan anggaran tidak terjadi tindakan *Budgetary Slack*.

4. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan mampu memberi wawasan dan informasi serta sebagai referensi untuk acuan penelitian selanjutnya.