

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 serta Undang-Undang No. 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang direvisi menjadi Undang-undang No. 33 tahun 2004, menjadi tonggak awal dari otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan upaya pemberdayaan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut (Bastian, 2007). Lahirnya otonomi daerah telah memberikan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sumber-sumber penerimaan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan sumber-sumber penerimaan lainnya. Untuk itu kebijakan keuangan daerah diarahkan pada upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah. Kebijakan ini juga diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip, norma, asas dan standar akuntansi dalam penyusunan APBD (Adisasmita, 2011)

Nordiawan, dkk (2012) menyatakan bahwa APBD adalah suatu rencana operasional keuangan daerah, di satu pihak menggambarkan penerimaan pendapatan daerah dan di lain pihak merupakan pengeluaran

dalam satu tahun anggaran. Dilihat dalam konteks pengelolaan keuangan daerah, penerimaan pendapatan dan anggaran daerah mempunyai kaitan yang erat dengan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, oleh karena itu harus dikelola secara efektif, efisien dan ekonomis.

Proses perencanaan dan realisasi anggaran memerlukan partisipasi dan perencanaan yang baik karena merupakan proses penentuan kebijakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lahirilah peraturan yang lebih rinci misalnya PP No. 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PP No. 56 tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah dan PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dari peraturan itulah yang melandasi pemerintah untuk menerapkan proses perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam upaya meningkatkan daya guna dan daya hasil bagi pemerintah dalam rangka reformasi sektor publik.

Terdapat perilaku negatif maupun positif yang mungkin timbul sebagai akibat dari anggaran. Perilaku positif yang timbul karena manajer merasa termotivasi oleh anggaran yang digunakan sebagai dasar penilaian kinerja sehingga mereka semakin meningkatkan kinerjanya. Perilaku negatif yang mungkin timbul adalah munculnya anggapan bahwa anggaran sering

kali dipandang sebagai alat tekanan manajer puncak kepada bawahan. Ketika manajemen puncak berusaha melakukan penekanan terhadap anggaran yang telah ada (*budget emphasis*), manajer tingkat menengah dan bawah akan cenderung menciptakan *slack* (kesenjangan) dalam anggaran guna meningkatkan kemungkinan untuk memenuhi atau melampaui standar kinerja (Ikhsan, 2010:241).

Menurut Brownel dalam Alfebriano, (2013) partisipasi anggaran adalah proses yang menggambarkan individu-individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran dan perlunya penghargaan atas pencapaian target tersebut. Terdapat manfaat dan kelemahan yang mungkin timbul sebagai akibat dari partisipasi anggaran. Manfaat-manfaat yang mungkin timbul sebagai akibat dari partisipasi anggaran antara lain meninggikan moral dan mendorong inisiatif yang lebih besar pada semua tingkatan manajemen, meningkatkan rasa kesatuan kelompok serta menurunkan tekanan dan kegelisahan yang berkaitan dengan anggaran. Selain mempunyai kelebihan, partisipasi anggaran juga memiliki beberapa kelemahan antara lain dengan adanya anggaran partisipatif atasan atau bawahan akan menerapkan standar anggaran yang terlalu tinggi atau rendah dan bawahan akan membuat *budgetary slack* (kesenjangan anggaran) dalam anggaran (Ikhsan, 2010:240).

Menurut Ikhsan, (2010:241) *budgetary slack* adalah selisih antara sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk secara efisien menyelesaikan suatu tugas dan jumlah sumber daya yang lebih besar dan diperuntukkan bagi tugas tersebut. *Budgetary slack* biasanya dilakukan

dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai. Manajer menciptakan senjangan (*slack*) dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah dan biaya lebih tinggi. Manajer melakukan hal ini agar target anggaran dapat dicapai sehingga kinerja manajer terlihat baik.

Nordiawan (2012:21) mengatakan bahwa anggaran memiliki fungsi sebagai alat penilaian kinerja. Anggaran yang terlalu tinggi dapat menimbulkan perasaan frustrasi untuk mencapainya, sehingga bawahan tidak termotivasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Sebaliknya anggaran yang terlalu longgar juga tidak baik. Anggaran yang terlalu longgar tidak memberikan motivasi pada para manajer bawah untuk meraih prestasi yang lebih tinggi. Padahal manajer pusat pertanggungjawaban tersebut masih dapat meningkatkan kinerjanya secara optimal.

Faktor komitmen organisasi dalam kondisi yang demikian seharusnya dapat memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*. Menurut Ikhsan, (2010:54) komitmen organisasi merupakan tingkat sampai sejauh apa seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi tersebut.

Individu yang memiliki komitmen yang tinggi, maka dia akan menggunakan anggaran untuk mengejar tujuan organisasi. Namun bagi individu yang memiliki komitmen yang rendah, maka individu tersebut akan menggunakan anggaran untuk mengejar kepentingan pribadinya dan dia

dapat melakukan senjangan anggaran agar target anggaran mudah dicapai dan kinerjanya dinilai baik oleh atasan. Individu dengan komitmen organisasi yang tinggi kemungkinan terjadinya *budgetary slack* dapat dihindari. Sebaliknya, individu dengan komitmen organisasi yang rendah akan mementingkan dirinya sendiri atau kelompoknya. Individu tersebut tidak memiliki keinginan untuk menjadikan organisasi ke arah yang lebih baik, sehingga kemungkinan terjadinya senjangan anggaran apabila dia terlibat dalam penyusunan anggaran akan lebih besar (Wardani dkk, 2014).

Penelitian yang dilakukan oleh Falikhatun (2007), Ikhsan (2007), Veronica dan Komang (2009), Kartika (2010), Widyaningsih (2011), Triana dkk (2012), Amelia (2014), Savitri (2014), Wardani dkk (2014) serta Lestari dan Asri (2015) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack* artinya dengan adanya partisipasi anggaran dalam proses penyusunan anggaran meningkatkan kecenderungan menciptakan *slack*. Semakin tinggi partisipasi yang diberikan pada bawahan dalam penganggaran cenderung mendorong bawahan menciptakan *slack*. Sebaliknya, partisipasi bawahan yang rendah, maka kemungkinan terjadinya *budgetary slack* juga rendah.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Latuheru (2005), Dewi dan Sudana (2013), Marfuah dan Amanda (2014) serta Lestari dan Asri (2015) menunjukkan bahwa komitmen organisasi memoderasi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*, hal ini disebabkan oleh adanya motivasi individu dalam organisasi untuk berbuat yang terbaik bagi

organisasi. Peningkatan komitmen organisasi akan menyebabkan penurunan terjadinya *budgetary slack* bagi individu yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran. Sebaliknya penurunan komitmen organisasi dapat berakibat pada terjadinya kecenderungan untuk menciptakan *budgetary slack*.

Permasalahan yang sering terjadi di lapangan menunjukkan bahwa bawahan dalam menetapkan anggaran sering terjadi selisih, dimana anggaran pendapatan yang ditetapkan lebih rendah daripada realisasi anggaran dan anggaran biaya yang ditetapkan dalam penyusunan anggaran lebih besar daripada realisasi anggaran (Wardani dkk, 2014). Hal ini dapat dilihat dari tabel anggaran dan realisasi anggaran pendapatan dan belanja Kabupaten Ponorogo tahun 2010-2014 berikut ini:

Tabel 1.1
Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja
Pemerintah Kabupaten Ponorogo
Tahun 2010-2012

Tahun	Anggaran		Realisasi	
	Pendapatan	Belanja	Pendapatan	Belanja
2010	Rp 905.072.623.363,99	Rp 936.828.624.877,51	Rp 924.264.098.005,31	Rp 910.713.233.791,13
2011	Rp 1.064.975.214.033,43	Rp 1.112.155.849.409,69	Rp 1.074.005.217.187,92	Rp 1.060.791.710.350,14
2012	Rp 1.256.708.019.055,74	Rp 1.316.182.341.601,78	Rp 1.270.454.466.408,21	Rp 1.265.059.005.035,88

Sumber : Data diolah Dinas Pengelolaan dan Pendapatan Keuangan Daerah Ponorogo, 2016

Berdasarkan Tabel 1.1, data tersebut mencerminkan adanya *budgetary slack*. Karena, jika dibandingkan antara anggaran pendapatan daerah dan realisasinya, maka realisasinya selalu lebih tinggi dibandingkan dengan anggaran pendapatan daerah yang ditetapkan. Sedangkan, anggaran

belanja daerah dan realisasinya, terbukti realisasinya selalu lebih rendah daripada anggaran belanja daerah yang ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang dan fenomena diatas yang ditunjang oleh hasil penelitian-penelitian terdahulu, maka peneliti termotivasi untuk menguji **Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgetary Slack* dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Ponorogo.**

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka rumusan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack*?
- b. Apakah Komitmen Organisasi mampu memoderasi hubungan antara Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary Slack*?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Mengetahui Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary Slack*.
- b. Mengetahui pengaruh Komitmen Organisasi dalam memoderasi hubungan antara Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary Slack*.

1.3.2 Manfaat Penelitian

- a. Bagi Universitas

Diharapkan penelitian ini dapat memperkaya bahan kepustakaan dan mampu memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi manajemen dan akuntansi sektor publik, khususnya untuk memahami komitmen organisasi dalam hubungan antara partisipasi anggaran dan *budgetary slack*.

- b. Bagi Organisasi Sektor Publik atau Pihak yang Terkait

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pegawai yang terlibat dalam penyusunan anggaran agar lebih mengerti dan memahami faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya *budgetary slack* sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan anggaran Pemerintahan Daerah.

- c. Bagi Peneliti

Sebagai tambahan pengetahuan dan dapat mengetahui serta mempelajari masalah-masalah yang terkait dengan

partisipasi anggaran dan komitmen organisasi dalam hubungannya dengan *budgetary slack*.

d. Bagi Peneliti Yang Akan datang

Dengan penelitian ini diharapkan dapat menjadi wahana pengetahuan mengenai penyusunan anggaran yang baik dan bisa dijadikan referensi untuk penelitian yang akan datang.

