

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Globalisasi memunculkan tantangan dan persaingan pada setiap organisasi, baik itu organisasi swasta dan organisasi sektor publik. Organisasi sektor publik juga dituntut untuk mampu bersaing dengan pihak swasta. Menurut Oksanda (2015) setiap organisasi harus memiliki rencana-rencana yang nantinya akan dijadikan pedoman untuk menunjang pertumbuhannya. Dimana organisasi biasanya mempunyai lebih dari satu tujuan. Organisasi sektor swasta memiliki tujuan untuk memaksimalkan laba. Sedangkan organisasi sektor publik memiliki tujuan untuk menyediakan pelayanan publik. Tujuan dari masing-masing organisasi tersebut dituangkan dalam rencana kerja yang disebut dengan anggaran. Menurut Mardiasmo (2009) anggaran menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi atau lembaga yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas organisasi atau lembaga tersebut selama periode tertentu. Melalui anggaran, akan diketahui seberapa besar kemampuan organisasi dalam melaksanakan berbagai urusan yang menjadi wewenangnya dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya.

Suatu organisasi besar seperti pemerintah daerah dapat dianggap sebagai suatu pusat pertanggungjawaban. Pusat pertanggungjawaban tersebut di pecah-pecah lagi menjadi pusat pertanggungjawaban yang lebih

kecil hingga kepada level pelayanan atau program, misalnya dinas-dinas dan sub-sub dinas. Menurut Badara dan Yasa (2016), pusat-pusat pertanggungjawaban tersebut biasanya disebut dengan istilah Organisasi Perangkat Daerah (OPD). OPD kemudian menjadi dasar perencanaan dan pengendalian anggaran serta penilaian kinerja pada unit yang bersangkutan. OPD dalam sebuah pemerintahan daerah, berkewajiban membuat anggaran untuk menyelenggarakan operasional OPD.

Menurut Tresnayani (2016) anggaran dalam sistem pemerintahan atau sektor publik mempunyai peranan sangat penting, karena dana diperoleh dari masyarakat dan untuk masyarakat. Jadi proses penyusunan anggaran merupakan tahap yang sangat penting. Sehingga harus diperhatikan siapa saja pihak-pihak yang terlibat dan siapa saja pihak-pihak yang berkepentingan dengan anggaran. Menurut Husain (2011) pihak-pihak yang berkepentingan terhadap proses penganggaran di organisasi sektor publik, antara lain pegawai di OPD selaku penyusun dan pengguna anggaran, Kepala Daerah, anggota DPRD dan masyarakat. Banyaknya pihak yang berkepentingan terhadap proses penganggaran dalam organisasi sektor publik memungkinkan terjadinya konflik kepentingan, yaitu kepentingan pihak yang satu berlawanan dengan kepentingan pihak yang lain. Kondisi ini dapat lebih jauh kita jelaskan dengan menggunakan teori keagenan (*agency theory*).

Teori keagenan (*agency theory*) menjelaskan tentang hubungan antara bawahan (*agen*) dan atasan (*principal*). Menurut Asak (2014) dalam

konteks penganggaran di pemerintahan daerah, *agen* adalah pihak eksekutif dalam hal ini pegawai di OPD dan Kepala Daerah sendiri. Sedangkan, *principal* atau yang memberi wewenang adalah anggota DPRD sebagai representasi masyarakat.

Proses penyusunan anggaran yang melibatkan pihak bawahan (*agen*) dan atasan (*principal*) disebut sebagai anggaran partisipasi (*budgeting participation*). Menurut Hifzani dan Ridhawati (2014), partisipasi anggaran akan meningkatkan tanggungjawab serta kinerja dari para pegawai atau bawahan. Dimana pegawai atau bawahan dapat menyampaikan ide-ide kreatif yang dimilikinya kepada atasan untuk mencapai tujuan organisasi atau lembaga. Alasan bawahan diikutsertakan dalam penyusunan anggaran adalah bawahan dianggap lebih mengetahui kondisi langsung yang terjadi. Menurut Husain (2011) meskipun partisipasi anggaran memiliki banyak kegunaan, tidak berarti partisipasi tidak memiliki keterbatasan dan masalah. Karena saat pegawai memberikan perkiraan yang bias kepada atasan saat penyusunan anggaran maka akan timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Menurut Asak (2014) senjangan anggaran dapat pula diakibatkan oleh adanya perbedaan karakteristik dari OPD, apabila didasarkan pada sifat OPD sebagai pusat pertanggungjawaban. Misalnya kecenderungan OPD yang menjadi pusat pertanggungjawaban pendapatan (*revenue centre*) akan memiliki tingkat senjangan anggaran yang berbeda dibanding dengan SKPD yang mejadi pusat pertanggungjawaban biaya (*cost centre*). Kameliawati

(2013) mendefinisikan *budgetary slack* sebagai selisih atau perbedaan antara sumber daya yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran.

Berdasarkan beberapa penelitian yang telah dilakukan mengenai hubungan partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* masih menunjukkan hasil yang bertentangan. Ada penelitian yang menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*, yaitu hasil penelitian dari Herawati dkk (2014), Listiani dan Marfuah (2014), Perdana (2015) dan Efendi dkk (2016). Sementara itu ada juga hasil penelitian yang menunjukkan sebaliknya, yaitu hasil penelitian dari Gayatri dan Tresnayani (2016) serta Astika dan Prihandani (2016). Perbedaan hasil tersebut disebabkan karena penggunaan variabel yang berbeda untuk diinteraksikan dengan partisipasi penyusunan anggaran dalam menjelaskan terjadinya *budgetary slack*. Variabel yang digunakan disini adalah variabel yang dapat memperlemah atau memperkuat variabel lain atau biasa disebut dengan variabel *moderating*. Dalam penelitian ini akan menggunakan dua variabel *moderating* yaitu kecukupan anggaran dan asimetri informasi.

Variabel *moderating* yang pertama adalah kecukupan anggaran. Menurut Indrato dan Ayu (2011), kecukupan anggaran adalah tingkat persepsi individual bahwa sumber-sumber yang dianggarkan mencukupi untuk melaksanakan aktivitas-aktivitas yang diperlukan. Alasan dipilihnya kecukupan anggaran menjadi variabel *moderating* karena kecukupan

anggaran dapat mempermudah atau mempersulit kinerja atasan, disebabkan karena kecukupan anggaran akan digunakan untuk membiayai kegiatan dan merupakan sumber-sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu lembaga atau organisasi. Oleh karena itu adanya dukungan anggaran yang memadai dalam penyusunan anggaran akan membuat pegawai memberikan informasi yang akurat dalam menyusun anggaran. Sedangkan jika anggaran dianggap tidak memadai maka akan membuat pegawai cenderung memberikan informasi yang kurang akurat dan melakukan *budgetary slack* dengan tujuan agar anggaran mudah dicapai. Kosasih (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kecukupan anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*.

Variabel *moderating* yang kedua adalah asimetri informasi. Menurut Kameliawati (2013) asimetri informasi adalah perbedaan informasi yang dimiliki antara atasan (*principal*) dan bawahan (*agen*) dalam suatu penyusunan anggaran. Menurut Sundari (2015) perbedaan tersebut bisa menghasilkan dua kemungkinan yaitu atasan mempunyai informasi yang lebih dari pada bawahan atau sebaliknya. Anggaran yang dilaporkan haruslah sesuai dengan kinerja yang diharapkan atau sesuai dengan tujuan organisasi. Namun jika kemungkinan pertama yang terjadi maka atasan akan menargetkan anggaran terlalu tinggi sehingga anggaran akan sulit dicapai. Sedangkan jika kemungkinan kedua yang terjadi maka bawahan akan mengambil kesempatan dari partisipasi anggaran dengan memberikan informasi yang bias dari informasi pribadi mereka serta membuat anggaran yang mudah dicapai, sehingga terjadilah *budgetary slack*. Tesnayani (2016)

dalam penelitiannya menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. yang berarti dengan adanya asimetri yang tinggi dalam suatu lembaga akan menyebabkan terjadinya *budgetary slack* yang tinggi pula.

Adapun fenomena yang terjadi di Kabupaten Madiun mengenai senjangan anggaran adalah masih terjadinya perbedaan antara anggaran yang diajukan dengan realisasinya. Menurut Suratana (2010) senjangan anggaran (*budgetary slack*) terjadi karena penentuan pendapatan yang terlalu rendah dan biaya yang terlalu tinggi atau sebaliknya. Dalam laporan yang disampaikan Bupati Kabupaten Madiun bahwa terdapat Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SLIPA) untuk tahun 2015 adalah sebesar Rp 253, 894 miliar, hal tersebut disebabkan karena ketidaksesuaian antara target anggaran dengan realisasi sesungguhnya dari pos pendapatan, belanja dan pos-pos lainnya. Dari pos pendapatan target anggaran sebesar Rp 1,624 triliun dan terealisasi Rp1,622 triliun, sedangkan dari pos belanja anggaran sebesar Rp 1,674 triliun dan hanya dapat terealisasi sebesar Rp 1,094 triliun. (<http://harianbhirawa.co.id>). Bukan hanya di tahun 2015 saja tetapi di tahun-tahun sebelumnya Kabupaten Madiun juga mempunyai silpa yang cukup besar, tahun 2014 silpa sebesar Rp 226 miliar, tahun 2013 sebesar Rp 159 miliar, tahun 2012 sebesar Rp 97 miliar, tahun 2011 sebesar Rp 111 miliar dan tahun 2010 sebesar Rp 90 miliar. (<http://surabaya.tribunnews.com>)

Dari fenomena tersebut, memotivasi peneliti untuk mengkaji lebih dalam adakah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran pada *budgetary*

*slack* di OPD Kabupaten Madiun dengan memasukkan kecukupan anggaran dan asimetri informasi sebagai variabel pemoderasi. Berdasarkan uraian diatas peneliti bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul: **PENGARUH PARTISIPASI PENYUSUNAN ANGGARAN TERHADAP *BUDGETARY SLACK* DENGAN KECUKUPAN ANGGARAN DAN ASIMETRI INFORMASI SEBAGAI VARIABEL *MODERATING*** (Studi Empiris di OPD Kabupaten Madiun).

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah penelitian yang akan dikaji adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* di OPD Kabupaten Madiun?
2. Bagaimana kecukupan anggaran memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack* di OPD Kabupaten Madiun?
3. Bagaimana asimetri informasi memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack* di OPD Kabupaten Madiun?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

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

1. Untuk mengetahui partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* di OPD Kabupaten Madiun.
2. Untuk mengetahui kecukupan anggaran memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack* di OPD Kabupaten Madiun.
3. Untuk mengetahui asimetri informasi memoderasi pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack* di OPD Kabupaten Madiun.

### **1.3.2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu:

#### **1. Bagi Universitas**

Penelitian ini dapat menambah kekayaan literatur yang dapat digunakan sebagai bahan untuk referensi mengenai pengembangan teori yang berkaitan dengan penganggaran.

#### **2. Bagi Objek Yang Diteliti**

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 Pemerintahan Daerah.

### 3. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang penganggaran. Sebagai wahana untuk latihan dan studi banding antara teori yang diperoleh dalam perkuliahan dengan praktek yang sebenarnya diterapkan pada Pemerintah Daerah, sehingga dapat dijadikan bekal untuk memasuki dunia kerja.

### 4. Bagi Peneliti Yang Akan Datang

Penelitian ini dapat dijadikan dan digunakan sebagai referensi dan bahan perbandingan yang relevan untuk penelitian selanjutnya.