

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pembentukan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah memberikan dampak pada perubahan sistem pemerintahan yang awalnya berpola pertanggungjawaban terpusat atau disentralisasi menjadi sistem berbasis kinerja. Dengan adanya sistem otonomi daerah tersebut, menyebabkan pergeseran dalam orientasi pemerintah dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Sebagai upaya pemenuhan kebutuhan terhadap pelayanan publik (Riandalas, 2015).

Anggaran sektor publik merupakan alat pengelolaan dana publik dan untuk melaksanakan program-program yang dibiayai dengan uang publik. Sistem anggaran sektor publik dalam perkembangannya telah menjadi alat untuk mencapai tujuan organisasi. Gambaran tersebut tercermin pada isi dan besarnya anggaran yang mencerminkan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan (Basyir, 2016).

Proses pembangunan pemerintah daerah yang efisien dan partisipatif diharapkan dapat meningkatkan penilaian kinerja. Penilaian kinerja ini digunakan untuk mengetahui tingkat efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan organisasi pada sektor publik (Sujarweni, 2015). Dalam mewujudkan arah dan kebijakan tujuan organisasi. Penyusunan anggaran pemerintah daerah harus memiliki kapasitas yang mumpuni agar tidak melakukan kesenjangan anggaran atau *budgetary slack* (Saputra, 2017).

Lingkup penyusunan dan pelaksanaan anggaran menjadi relevan dan penting dilingkungan pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan dampak anggaran dalam akuntabilitas pemerintah, sehingga dalam penyusunan anggaran perlu dilakukan pengawasan. Namun dengan demikian dalam penyusunan dan pengelolaan anggaran sering kali tidak dapat dihindari munculnya *budgetary slack*, terjadinya *budgetary slack* seringkali karena adanya kebijakan-kebijakan yang dilakukan termasuk penekanan anggaran, kapasitas individu dan *group cohesiveness* (Hidayati, 2015).

Penelitian Sundari (2015) yang menguji pengaruh variabel penekanan anggaran terhadap *budgetary slack* pada SKPD Kota Sawahlunto memberikan hasil bahwa penekanan anggaran berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran atau *budgetary slack*, bahwa penekanan anggaran dalam suatu organisasi berpengaruh terhadap sebuah partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran untuk menciptakan *slack*. Hasil pengujian hipotesis yang dilakukan oleh Yeandrawita (2015), menunjukkan bahwa variabel penekanan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran di SKPD Pemerintah Kabupaten Bengkalis.

Berdasarkan penelitian Basyir (2016) yang dilakukan di SKPD Pemerintah Kota Samarinda menunjukkan hasil bahwa kapasitas individu berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Dapat dilihat pula pada penelitian yang dilakukan oleh Lestara dkk (2016) pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Berupa Dinas Kabupaten Gianyar yang menyatakan

bahwa kapasitas individu memiliki arah positif terhadap kesenjangan anggaran atau *budgetary slack*.

Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Permanasari (2014) yang mengungkapkan bahwa kohesivitas kelompok berpengaruh signifikan dan positif terhadap kesenjangan anggaran pada Pemerintah Propinsi Riau. Diikuti dengan penelitian yang dilakukan oleh Riandalas (2015) pada SKPD Kabupaten Kampar yang menyatakan bahwa hasil penelitian dengan menggunakan variabel kohesivitas kelompok atau *group cohesiveness* berpengaruh terhadap kesenjangan anggaran atau *budgetary slack*.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Riandalas (2015) dengan menggunakan variabel tekanan anggaran dan kohesivitas kelompok atau *group cohesiveness* yang dalam penelitiannya kedua variabel yang digunakan memiliki pengaruh terhadap *budgetary slack*. Dengan semakin tingginya tekanan anggaran maka akan semakin tinggi pula kecenderungan para bawahan untuk menciptakan *budgetary slack*. Karena mereka akan dipaksa atau didesak atasan untuk mencapai tujuan yang dianggarkan. Begitu juga dengan semakin tingginya *group cohesiveness* maka akan semakin tinggi pula pengaruhnya terhadap menciptakan *budgetary slack*. Karena tingkat kohesivitas kelompok akan pengaruh positif dan negatif terhadap tujuan organisasi. Variabel ke dua yang digunakan pada penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Basyir (2016) yaitu menggunakan variabel kapasitas individu. Yang

menyatakan bahwa kapasitas individu berpengaruh signifikan terhadap *budgetary slack*. Dengan semakin tingginya kapasitas individu dalam suatu instansi pemerintah maka akan semakin tinggi pengaruhnya terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack*. Karena dengan kapasitas individu yang tinggi bawahan akan lebih kreatif dan lebih bebas dalam melakukan aktivitas operasionalnya.

Banyak faktor yang mempengaruhi terjadinya selisih dan dianggap menjadi pengaruh timbulnya *budgetary slack*, salah satu faktornya yaitu penekanan anggaran (Riandalas, 2015). Penekanan anggaran merupakan tekanan atau desakkan dari atasan kepada seorang bawahan atas anggaran yang digunakan sebagai tolok ukur kinerjanya. Dimana bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan cara membuat target anggaran yang mudah dicapai sehingga bawahan memperoleh penghargaan (*reward*) dan kompensasi atas tercapainya kinerja dalam suatu organisasi (Irfan, dkk, 2016). Tolok ukur kinerja bawahan ditentukan oleh anggaran yang telah disusun. Dimana bawahan meningkatkan kinerjanya dengan dua cara, yaitu pertama meningkatkan performance, sehingga realisasi anggarannya lebih tinggi dari biaya yang telah dianggarkan. Kedua yaitu dengan cara membuat anggaran mudah untuk dicapai atau dengan kata lain bawahan melonggarkan anggaran yang ia buat (Kusniawati dan Lahaya, 2017). Dengan demikian jika anggaran dijadikan sebagai tolok ukur untuk menilai kinerja bawahan, maka dapat memicu tindakan bawahan untuk melakukan kesenjangan anggaran dengan suatu tujuan (Riandalas, 2015). Hal ini akan

memperbesar tingkat senjangan anggaran. Karena bawahan tidak lagi mementingkan bagaimana mencapai target anggaran, tetapi bawahan lebih mementingkan bagaimana agar kinerja mereka dinilai bagus oleh atasan, yaitu dengan melakukan senjangan anggaran (Sundari, 2015).

Melalui penekanan anggaran dalam melakukan penyusunan anggaran, anggaran yang dibuat dengan baik yang berupa sanksi jika kurang dari target dan berupa kompensasi jika mampu melebihi target anggaran. Bawahan yang tidak mampu mencapai target anggaran kemungkinan besar akan kehilangan bonus tahunan dan pada titik yang paling ekstrim akan kehilangan pekerjaan. Hal ini para bawahan akan mencari cara untuk melindungi diri dari resiko tidak tercapainya suatu anggaran. Salah satu cara perlindungan diri yang dapat dilakukan adalah dengan menciptakan *budgetary slack* (Bangun dan Andani, 2012).

Variabel lainnya yang mempengaruhi timbulnya *budgetary slack* adalah kapasitas individu. Individu yang berkualitas adalah individu yang memiliki pengetahuan. Terkait dengan proses penganggaran, maka individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumber dayanya secara optimal, dengan demikian hal ini akan mampu meminimalisir timbulnya *budgetary slack* (Tresnayani dan Gayatri, 2016).

Terbentuknya kapasitas individu dari proses pendidikan secara umum, baik melalui pendidikan formal, pelatihan maupun pengalaman. Organisasi birokrasi dalam era otonomi daerah perlu untuk menyiapkan tenaga kerja atau aparatur pemerintah yang mempunyai kemampuan

(*capability*) yang baik. Karena pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan profesionalitas birokrasi dalam memberikan pelayanan publik (Asak, dkk. 2016).

Variabel selanjutnya yang mempengaruhi timbulnya *budgetary slack* adalah *Group cohesiveness* atau kohesivitas kelompok (Oksanda, 2015). *Group cohesiveness* atau kohesivitas kelompok merupakan keadaan yang lekat antar kelompok, kohesivitas kelompok dapat dipengaruhi oleh pola hubungan yang dilakukan oleh anggota. Kelekatan yang terjadi hanya dapat dirasakan oleh orang-orang yang memiliki kesamaan latar belakang, kesukaan, dan sebagainya. Kohesivitas kelompok terdiri dari aspek keterkaitan antar anggota secara interpersonal satu sama lain. Ketertarikan anggota pada kegiatan dan fungsi kelompok, dan sejauh mana anggota tertarik pada kelompok sebagai alat untuk memuaskan kebutuhan personalnya (Sudirman, 2017). Kohesivitas diartikan sebagai sebuah kekuatan pendorong anggota kelompok. Tanda dari kelompok dengan kohesivitas adalah timbulnya rasa saling memiliki dan bertanggungjawab atas hasil usaha kelompoknya, sehingga membentuk komitmen pada diri masing-masing anggota (Widyaningtyas dan Sari, 2017).

Tingkat kohesivitas kelompok antar anggota dapat dilihat dari jumlah waktu yang mereka habiskan bersama, penerimaan anggota baru, adanya kemungkinan besar ancaman dari pihak eksternal, serta hasil kinerja yang pernah dilaksanakan. Semakin besar kesempatan berinteraksi antar anggota satu dengan anggota lainnya, maka dalam kelompok tersebut akan

semakin memiliki tujuan yang searah dan semakin kuat. Dan jika sebaliknya, semakin kecil kesempatan antar anggota untuk berinteraksi, maka keadaan tersebut dapat menyebabkan terjadinya kecenderungan untuk menciptakan *budgetary slack* (Falikhatun, 2007).

Di beberapa daerah di Indonesia telah ditemukan beberapa kasus terjadinya kesenjangan anggaran, seperti yang terlihat pada penelitian yang dilakukan oleh (Permanasari, 2014) di Kota Pekanbaru. Dimana dalam laporan APBD nya mengalami peningkatan dan defisit anggaran, terdapat selisih antara yang dianggarkan dan yang direalisasikan. Pun terjadi kasus kesenjangan anggaran pada penelitian yang dilakukan oleh (Basyir, 2016) di SKPD Pemerintahan Kota Samarinda. Yang menunjukkan bahwa pada APBD Tahun 2011-2014 terdapat defisit dan surplus. Indikasi adanya *budgetary slack* dapat dinilai saat anggaran direalisasikan. *Slack* terjadi apabila realisasi pendapatannya cenderung melebihi target yang ditetapkan dari anggaran dan realisasi belanja cenderung dibawah target yang telah ditetapkan dari anggaran (Basyir, 2016). Hal tersebut juga terjadi di Kabupaten Wonogiri. APBD Kabupaten Wonogiri Tahun 2017 terjadi defisit anggaran yang mencapai Rp. 2,302 Triliun lebih dan mengalami surplus yakni total belanja mencapai sebesar Rp. 2,518 Milyar lebih, yang dalam pembiayaan neto tidak dapat menutup, karena masih terjadi Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA) negatif sebesar Rp 22 Milyar. Temuan defisit anggaran yang tidak dapat tertutup dalam pembiayaan neto (www.suaramerdeka.com).

Berdasarkan fenomena dan latar belakang yang telah di uraikan, peneliti termotivasi untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana kondisi pengelolaan keuangan daerah pada organisasi sektor publik terkait dengan timbulnya *slack* pada APBD dan realisasinya pada Kabupaten Wonogiri dengan menggunakan variabel penekanan anggaran, kapasitas individu, dan *group cohesiveness* sebagai faktor pendukungnya. Dengan demikian peneliti mengambil judul “Pengaruh Penekanan Anggaran, Kapasitas Individu, Dan *Group Cohesiveness* Terhadap Kecenderungan Menciptakan *Budgetary Slack* Pada Organisasi Sektor Publik (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah/OPD Kabupaten Wonogiri)”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh penekanan anggaran terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri?
2. Bagaimana pengaruh kapasitas individu terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri?
3. Bagaimana pengaruh *group cohesiveness* terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri?

4. Bagaimana pengaruh penekanan anggaran, kapasitas individu dan *group cohesiveness* terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang, rumusan dan tujuan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh penekanan anggaran terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri
- b. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh kapasitas individu terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri
- c. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh *group cohesiveness* terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri
- d. Untuk mengetahui bagaimana pengaruh penekanan anggaran, kapasitas individu dan *group cohesiveness* terhadap kecenderungan menciptakan *budgetary slack* pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonogiri

1.3.2. Manfaat Penelitian

a. Bagi Universitas

Penelitian ini dapat menambah pustaka yang dapat digunakan sebagai referensi mengenai reformasi anggaran beserta aspek-aspek yang menyertainya termasuk mengenai kecenderungan dalam menciptakan *budgetary slack*.

b. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri

1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan dalam kegiatan penganggaran pemerintahan dalam kaitannya dengan penentuan standar biaya dengan melibatkan organisasi perangkat daerah (OPD).

2) Diharapkan dapat memberikan kontribusi wacana terhadap pentingnya mencegah *budgetary slack* di lembaga pemerintah, mengingat anggaran yang digunakan merupakan dana masyarakat yang akan berdampak luas bagi kesejahteraan masyarakat.

c. Bagi Peneliti

Memberikan pengetahuan dan penahaman serta untuk menambah wawasan mengenai penganggaran pemerintah yaitu penyusunan rencana APBD

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Manfaat bagi peneliti selanjutnya diharapkan untuk bahan referensi dalam penelitian dimasa yang akan datang dan

mengembangkan pengetahuan ilmiah khususnya dalam ranah akuntansi sektor publik.

