

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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.

Sistem anggaran tradisional bersifat tersentralisasi yaitu penyusunan anggaran yang dilakukan secara terpusat, tidak adanya tolok ukur penilaian kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sebagai akibatnya akan memunculkan *budget padding* atau *budgetary slack*. Sedangkan, penerapan sistem anggaran berbasis kinerja diharapkan dapat meminimalisir kelemahan dari sistem anggaran tradisional dan menggunakan kinerja sebagai tolok 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 (Kartiwa).

Menurut Yuhertiana (2009), *budgetary slack* adalah kecenderungan berperilaku tidak produktif dengan melebihi biaya saat seorang pegawai mengajukan anggaran belanja. Selain itu, senjangan anggaran adalah suatu kesenjangan yang dilakukan oleh manajer bawahan ketika ia turut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran, dengan memberikan usulan dan estimasi anggaran yang tidak sesuai dengan kapasitas sesungguhnya yang dimiliki, atau tidak sesuai dengan sumberdaya yang sebenarnya dibutuhkan, dengan maksud agar anggaran tersebut mudah direalisasikan. Manajer melakukan senjangan ini dengan cara meninggikan jumlah biaya yang dibutuhkan atau merendahkan pendapatan yang sesungguhnya bisa dicapai.

Motif manajer bawahan melakukan senjangan ini adalah memuat *margin of safety* dalam mewujudkan target yang telah ditetapkan. Dengan cara tersebut,

manajer bawahan berharap dapat menghilangkan tekanan dan rasa frustrasi dalam upaya mewujudkan target anggaran akibat anggaran yang terlalu ketat (*tight budget*). Tekanan dan rasa frustrasi itu muncul karena bersarnya ketidakpastian yang harus mereka hadapi guna mencapai tujuan organisasi. Dalam konteks penyusunan anggaran, manajer bawahan (sub ordinat) mempunyai informasi yang lebih lengkap dan relevan dibandingkan dengan atasannya (ordinat). Hal ini karena bawahan telah terbiasa terlibat langsung dalam kegiatan operasional sehari-hari sehingga merekalah yang lebih mengetahui apa yang sesungguhnya dibutuhkan dan dihadapi di lingkup tanggung jawabnya. Adanya ketidakseimbangan informasi yang dimiliki oleh atasan (ordinat) dan bawahan (sub ordinat) atau yang lazim disebut asimetri informasi akan mempengaruhi perilaku bawahan dalam proses penganggaran. Sub ordinat 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.

Pada dasarnya belum ada indikator yang objektif untuk mengukur senjangan anggaran. Secara kuantitatif indikasi adanya senjangan baru dapat dinilai pada saat anggaran tersebut direalisasikan. Organisasi yang manajernya melakukan senjangan, pencapaian pendapatannya cenderung melebihi target yang telah ditetapkan dari anggaran. Sebaliknya pencapaian biaya cenderung di bawah target yang telah ditetapkan dari anggaran. (Harter Nelwan, 2013)

Dalam setiap penyusunan anggaran Pemerintah Daerah diperlukan suatu pertimbangan etika yang agar dapat menghasilkan keputusan yang tepat dengan

mempertimbangkan prinsip-prinsip maupun pilar karakter nilai etika. Apabila setiap aparat penyusun anggaran daerah memiliki karakter etika yang baik maka dapat mencegah terjadinya *Budgetary Slack*. Hal ini didukung oleh penelitian Ali Maskun (2009) bahwa faktor etika berpengaruh positif dan signifikan terhadap *Budgetary Slack*.

Berbeda dengan temuan tersebut, penelitian Husain (2011) menyatakan bahwa partisipasi anggaran yang tinggi dapat menurunkan terjadinya *budgetary slack*.

RPBD tahun anggaran 2014 – 2018 di BPKAD Kabupaten Jombang dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1 RPBD BPKAD Kabupaten Jombang

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	(%)	Anggaran Belanja Daerah	Realisasi Belanja Daerah	(%)
2014	70.212.138.208,39	97.976.756.238,76	140%	34.875.591.848,00	30.938.273.082,00	89%
2015	103.048.465.255,00	129.629.662.445,31	126%	41.608.159.883,00	33.042.426.052,00	79%
2016	96.224.615.505,00	122.920.804.793,01	128%	46.434.022.823,00	36.977.041.851,00	80%
2017	15.622.896.246,30	24.966.656.926,21	160%	36.243.885.183,72	24.988.623.848,00	69%
2018	15.705.577.536,90	27.208.654.706,40	173%	35.513.808.288,83	23.540.422.016,00	66%

Sumber: Data primer yang diolah, 2020

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, 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. dan berdasarkan penelitian Miyati (2016) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*. Sehingga, penulis termotivasi untuk menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dengan pertimbangan etika sebagai variabel moderasi pada Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Jombang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah pertimbangan etika memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang diharapkan sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui :

1. Pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*.
2. Pertimbangan etika memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari berbagai hal yang telah diungkapkan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

I. Secara Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pelengkap referensi mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* dengan memperhatikan faktor individu yaitu pertimbangan etika.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan penganggaran terutama pada lingkungan Pemerintah Daerah.

II. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Sebagai sarana latihan dan penerapan teori yang diperoleh di perkuliahan dengan praktek yang sebenarnya diterapkan pada Pemerintah Daerah, sehingga dapat dijadikan bekal untuk memasuki dunia kerja. Selain itu, penelitian ini dapat menambah pengetahuan terutama mengenai “Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary Slack* dengan Pertimbangan Etika sebagai Variabel Moderasi”.

b. Bagi Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset Daerah Kab.

Jombang

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pegawai yang terlibat dalam penyusunan anggaran agar lebih memahami faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya *budgetary*

slack sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

c. Bagi Universitas

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangsih untuk dunia pendidikan, khususnya Perguruan Tinggi. Selain itu, diharapkan dapat memberikan masukan dan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.