

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Anggaran tidak hanya penting bagi perusahaan swasta tetapi juga penting dalam pelaksanaan program-program pemerintah. Dalam organisasi sektor publik, anggaran merupakan suatu proses politik. Jika pada sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2009: 61).

Pengelolaan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak bisa lepas dari anggaran pemerintah daerah. Wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat.

Anggaran merupakan salah satu masalah penting. Melalui anggaran, akan diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya (Rahmiati, 2008:2). Pada kasus anggaran daerah, walaupun telah menerapkan standar biaya minimum, namun standar biaya hanya mengurangi kecenderungan moral para pengusul anggaran,

tetapi tidak bisa menghilangkan sama sekali senjangan anggaran. Hal ini dikarenakan tidak ada kesetaraan informasi diantara pengusul dan pengesah anggaran, senjangan tetap bisa terjadi karena adanya perilaku moral dari para bawahan.

Untuk konteks pemerintah daerah, selain partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran juga berimplikasi pada aparatur pemerintah untuk menyusun sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah, sehingga aparatur pemerintah memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara cepat. Kemampuan inilah yang nantinya akan mengurangi terjadinya senjangan anggaran. Sasaran yang ditetapkan secara jelas akan memudahkan bawahan untuk mencapainya, sehingga bawahan akan memberikan kinerja yang terbaik dan ini mencegah munculnya perilaku yang akan merugikan organisasi, salah satu diantaranya adalah *Budgetary Slack*.

Salah satu karakteristik anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Untuk Program Pembangunan Daerah saat ini yang terlihat adalah pembangunan Joglo perbatasan antara Kabupaten Lamongan dengan Kabupaten Gresik, Kabupaten Gresik dengan Kota Surabaya. Dan Pembuatan Stadion Kabupaten Gresik, adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Hal ini berimplikasi pada penurunan senjangan anggaran.

Oleh karena itu, partisipasi bawahan yang tinggi dalam proses penyusunan anggaran akan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada bawahan untuk melakukan *budgetary slack* dan sebaliknya ketika partisipasi bawahan rendah, harapan bawahan untuk melakukan *budgetary slack* juga rendah. Maka diperlukan adanya pembatasan partisipasi, yaitu bawahan dalam menyusun anggaran sesuai dengan proporsional atau rencana dan strategi yang telah ditentukan sehingga dapat mengurangi timbulnya *budgetary slack*.

Anthony dan Govindarajan (2004:31) dalam Bulan (2011:2) mendefinisikan partisipasi sebagai suatu proses dimana bawahan terlibat dan memiliki pengaruh terhadap penyusunan anggaran. Keterlibatan bawahan dianggap penting karena mereka memiliki informasi yang lebih baik tentang keadaan area kerja mereka sehingga keterlibatan mereka diharapkan dapat memberikan informasi yang relevan dalam penyusunan anggaran serta komitmen untuk menjalankan anggaran yang telah ditetapkan. Proses penyusunan anggaran yang baik akan mengurangi kemungkinan terjadinya senjangan anggaran yang biasanya terlihat dalam bentuk pendapatan dan pengeluaran, karena orang-orang yang lebih mengetahui tentang operasi masing-masing pusat pertanggungjawaban turut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran.

Pengukuran kinerja berdasarkan penekanan anggaran yang telah disusun membuat bawahan akan berusaha memperoleh *variance* yang menguntungkan dengan menciptakan *slack*, antara lain dengan merendahkan penghasilan dan meninggikan biaya pada saat penyusunan anggaran. Penekanan anggaran dapat memungkinkan timbulnya *slack*. Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau

tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan *slack* dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Suartana (2010:138) dalam Armaeni (2012:18) tentang faktor penekanan anggaran yang dapat menimbulkan *budgetary slack*, yaitu: “Sering kali perusahaan menggunakan anggaran sebagai satu-satunya pengukur kinerja manajemen, karena itu tersedia. Penekanan anggaran seperti ini dapat memungkinkan timbulnya *slack*. Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan *slack* dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi ke depannya”.

Senjangan anggaran merupakan salah satu masalah utama yang belum terpecahkan dalam pengendalian anggaran. *Budgetary Slack* terjadi karena adanya kesenjangan informasi antara atasan dengan bawahannya dalam kondisi ketika bawahan dilibatkan dalam pembuatan keputusan tentang target kinerja atau anggaran. Hal ini menyebabkan perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi.

Laporan realisasi anggaran Pemerintah Kabupaten Gresik tahun 2010 mengalami senjangan anggaran, diperoleh selisih dari pendapatan dan realisasi yang lebih besar 102,53 %, karena pada jumlah pendapatan asli daerah lebih besar dari laporan yang dianggarkan sebesar (Rp 191.312.415,-), dan pada jumlah belanja diperoleh selisih dari belanja dan realisasi yang lebih kecil 95,98 %, karena pada realisasi jumlah belanja modal lebih kecil dari anggaran sebesar Rp 11.413.949.756,- . Untuk tahun 2011 mengalami selisih pada jumlah pendapatan asli daerah lebih besar dari laporan yang dianggarkan sebesar (Rp

273.714.780.663,-), dan pada jumlah belanja modal lebih kecil dari anggaran sebesar Rp 22.361.556.233,- . Pada tahun 2012 juga mengalami selisih di jumlah pendapatan asli daerah lebih besar dari laporan yang dianggarkan sebesar (Rp 63.364.006.755,-), dan jumlah belanja modal lebih kecil dari anggaran sebesar Rp 86.811.389.245,- . (<http://gresikkab.go.id>)

Dari laporan di atas menunjukkan bahwa kinerja SKPD kurang optimal, terbukti dalam penetapan anggaran belanja langsung dari tahun 2010-2012 pada SKPD dalam lingkup Kabupaten Gresik terjadi selisih antara anggaran yang ditetapkan dengan anggaran yang terealisasi. Banyak faktor yang menyebabkan terjadinya selisih, diantaranya adalah seringnya bawahan dalam memberikan informasi yang bias atau kurangnya keterlibatan atasan dalam penyusunan anggaran, dimana faktor-faktor tersebut berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Penelitian ini merupakan pengujian kembali atas penelitian yang dilakukan oleh Riansah (2013) dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa Partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap selisih anggaran, Suhartono dan Solichin (2006) hasil penelitian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif signifikan terhadap selisih anggaran instansi pemerintah daerah sehingga adanya kejelasan sasaran anggaran akan mengurangi terjadinya selisih anggaran, dan Sujana (2010) hasil penelitian menunjukkan bahwa Penekanan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap *budgetary slack*. Penelitian ini bermaksud untuk menguji kembali dengan menggabungkan ketiga penelitian tersebut.

Atas dasar latar belakang tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “ Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran dan Penekanan Anggaran Terhadap *Budgetary Slack* Instansi Pemerintah Daerah Di Kabupaten Gresik “.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack*?
2. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack*?
3. Apakah Penekanan anggaran berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack*?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menguji dan Menganalisis pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap *Budgetary Slack*.
2. Menguji dan Menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap *Budgetary Slack*.
3. Menguji dan Menganalisis pengaruh penekanan anggaran terhadap *Budgetary Slack*.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### a. Bagi Praktisi

Hasil penelitian ini diharapkan akan membantu manajemen instansi untuk mengevaluasi dan menggunakan hasil penelitian untuk meningkatkan efektifitas anggaran instansi, terutama dalam efektifitas perencanaan dan pengendalian

### b. Bagi Akademis

Menambah pengetahuan penulis terhadap masalah yang diteliti, dan diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmu pengetahuan tentang sektor publik.

## **1.5 Kontribusi Penelitian**

Penelitian ini merupakan penggabungan dari penelitian terdahulu, yaitu penelitian penelitian Riansah (2013) dengan judul “ Pengaruh Partisipasi terhadap Senjangan Anggaran dengan Asimetri Informasi dan Kecukupan Anggaran sebagai variabel Moderating “, penelitian Suhartono dan Solichin (2006) dengan judul “ Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Senjangan Anggaran Instansi Pemerintah Daerah dengan Komitmen Organisasi sebagai Pomedasi “. Dan penelitian Sujana (2010) dengan judul “ Partisipasi Penganggaran, Penekanan Anggaran, Komitmen Organisasi, Asimetri Informasi, dan Ketidakpastian Lingkungan terhadap *Budgetary Slack* pada Hotel-hotel berbintang di Kota Denpasar “.

Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Riansah (2013) , penelitian ini hanya mengambil satu variable bebas yaitu

partisipasi anggaran dan penambahan satu variable yaitu kejelasan sasaran anggaran, dalam penelitian Suhartono dan Solichin (2006), serta mengambil satu variable terikat yaitu *Budgetary Slack* instansi pemerintah daerah. Sedangkan dalam penelitian Sujana (2010), penelitian ini mengambil satu variabel bebas yaitu Penekanan Anggaran. Jadi penelitian kali ini meliputi variabel Kejelasan Sasaran Anggaran, Partisipasi Anggaran, dan Penekanan Anggaran.