

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur sendiri segala urusan pemerintahan daerah sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Dengan demikian pemerintah daerah diharuskan mempersiapkan rencana kerja secara mandiri dengan tujuan mensejahterakan masyarakat. Dalam mempersiapkan rencana kerja pemerintahan daerah, diperlukan persiapan anggaran untuk mencapai tujuan organisasi agar segalanya dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan dan mampu di pertanggungjawabkan. Perencanaan anggaran pemerintah daerah diharapkan mampu menjadi pengendali pada saat periode kerja pemerintahan berjalan, sehingga pemerintah mempunyai rencana kerja yang harus dilakukan di periode kerja mendatang.

Anggaran adalah upaya manajemen dalam melakukan perencanaan keuangan dengan harapan mampu mencakup segala pendapatan dan pengeluaran organisasi dalam masa kerja yang akan dijalankan. Hansen dan Mowen (2009) memaparkan anggaran adalah hal penting dalam organisasi yang merupakan bagian dari perencanaan keuangan untuk mempersiapkan tindakan untuk mencapai tujuan. Anggaran pemerintah dimaksudkan untuk mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mempersiapkan program kerja yang akan di jalankan. Dengan demikian

manajemen diharapkan mampu menjadi pengendali keuangan yang bijaksana dan sesuai dengan tujuan organisasi sehingga dapat di pertanggungjawabkan dengan baik

Anggaran tidak hanya sekedar mencakup segala pemasukan dan juga pengeluaran pada suatu pemerintah daerah, akan tetapi memiliki berbagai fungsi antara lain, alat pengendali, kordinasi, komunikasi, evaluasi serta motivasi. Proses perencanaan dan juga pelaksanaan anggaran ikut melibatkan manajer atas dan juga bawah. Keterlibataannya sering menjadi penyebab terjadinya *budgetary slack* pada saat proses penyusunan anggaran (Hardiwinoto, 2010).

*Budgetary Slack* atau dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah senjangan anggaran adalah kondisi dimana anggaran yang direncanakan berbeda dengan realisasi anggaran. Manajer akan merencanakan anggaran tidak pada estimasi terbaik yaitu dengan meninggikan beban biaya dan merencanakan pendapatan yang rendah atau tidak pada estimasi terbaik. Hal ini bertujuan agar manajer dipandang oleh atasan dapat melakukan kinerja dengan baik dalam upaya mewujudkan target yang telah diupayakan. Kinerja perangkat daerah yang tidak maksimal dalam melakukan perencanaan anggaran akan memiliki dampak yang kurang baik bagi pemerintah daerah kedepannya, karena manajemen tidak memberikan anggaran yang terbaik dalam rancangan anggaran. Hal ini apabila dibiarkan terjadi akan menimbulkan budaya negatif dan kinerja

yang kurang maksimal di lingkungan pemerintah daerah karena akan menimbulkan permasalahan kedepannya.

Hasanah dan Suartana (2014) memaparkan bahwasannya *budgetary slack* dapat terjadi karena bawahan menyembunyikan atau tidak memberikan informasi secara utuh kepada atasan yang bertujuan untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Hal ini berakibat pada penilaian saat evaluasi kinerja agen dalam mengalokasikan sumber daya dipertanggungjawabkan. Dalam penentuan target pendapatan akan ditetapkan tidak diupayakan pada estimasi terbaik, atau ditargetkan lebih rendah dari estimasi terbaik. Penetapan target tidak pada estimasi terbaiknya dimaksudkan agar realisasi anggaran mudah dalam pencapaiannya, hal ini dapat dibuktikan dengan melihat realisasi anggaran yang mana cenderung lebih besar dari anggaran yang ditetapkan, sehingga persepsi dalam kinerja terlihat meningkat. Lain halnya dengan pembelanjaan dimana target yang di tentukan akan lebih tinggi dari yang semestinya. Hal ini dikarenakan realisasi belanja akan lebih rendah daripada anggaran yang ditetapkan, dengan demikian menunjukkan indikasi terjadinya *budgetary slack*. Pada tabel 1.1 dan tabel 1.2 merupakan realisasi anggaran yang terjadi di kabupaten/kota yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menunjukkan indikasi terjadinya *budgetary slack*.

**Tabel 1.1.**  
**Anggaran dan Realisasi Sumber Pendapatan Daerah**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Anggaran Pendapatan</b>	<b>Realisasi Pendapatan</b>	<b>Persentase</b>
Yogyakarta	1.653.330.352.696	1.795.669.529.194	8.6%
Bantul	2.206.505.821.351	2.227.752.027.348	0.9%
Sleman	2.641.398.020.269	2.712.794.080.456	2.7%
Gunung Kidul	1.861.299.324.079	1.850.894.408.120	0.5%
Kulon Progo	1.520.999.707.376	1.559.693.467.338	2.5%

Sumber data: website resmi di masing masing kabupaten/kota tahun 2018.

**Tabel 1.2.**  
**Anggaran dan Realisasi Sumber Belanja Daerah**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Anggaran Belanja</b>	<b>Realisasi Belanja</b>	<b>Persentase</b>
Yogyakarta	1.718.090.204.088	1.653.249.722.396	(3.7%)
Bantul	2.122.710.740.890	1.867.654.244.764	(12.1%)
Sleman	2.615.171.527.715	2.298.131.055.803	(12.2%)
Gunung Kidul	1.776.634.350.277	1.541.394.669.705	(13.2%)
Kulon Progo	1.560.794.867.238	1.481.501.00.3060	(5%)

Sumber data: website resmi di masing masing kabupaten/kota tahun 2018.

Pada pemerintahan Malang Raya seperti yang di beritakan Malang Corruption Watch bahwa ditemukan beberapa indikasi terjadinya *budgetary slack* setelah dilakukannya kajian pada anggaran pemerintahan kota Malang Raya yang antara lain kurang terurusnya piutang pajak wisata di Kota Batu dan juga kurang tertatanya pengelolaan retribusi parkir di

Kota Malang. Pada tahun 2016 pendapatan dari pajak hanya Rp 10 Miliar sedangkan masih ada sekitar Rp 16 Miliar yang menjadi piutang pajak pemerintah Kota Batu tahun 2016. Sejak tahun 2012 piutang pajak hiburan Kota Batu berada di atas Rp 20 Miliar namun pemerintah Kota Batu enggan menjadikan target pendapatan daerah pemerintah Kota Batu hanya menargetkan pendapatan pajak sebesar Rp 15 Miliar sejak 2012. (MalangCorruptionWatch, 2018)

Melihat kasus-kasus diatas, dapat dikatakan bahwa masih terdapat perangkat daerah yang kurang optimal dalam mempersiapkan anggaran daerah. Padahal, Anggaran merupakan bagian penting dalam menjalankan pemerintah daerah. Anggaran juga juga menjadi rujukan utama dan acuan dalam mengelola pemerintah daerah. Perangkat daerah yang diemban amanah untuk mempersiapkan perencanaan anggaran daerah dapat memberikan pekerjaan dan keputusan yang optimal. Hal tersebut sejalan pada firman Allah SWT untuk mengemban amanah yang telah diberikan dan melarang untuk mengabaikan amanah yang sudah dipercayakan sebelumnya, seperti yang dijelaskan pada surat Al-Anfal ayat 27:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَتِكُمْ

وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

*“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati*

*amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui”.*

(QS Al Anfal: 27)

Dalam proses penyusunan anggaran tentunya dibutuhkan partisipasi dari beberapa pihak, yaitu dari pimpinan dan juga bawahan. Hal ini bertujuan agar organisasi dapat menentukan perencanaan anggaran yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dibutuhkannya partisipasi pimpinan dan bawahan dalam penyusunan anggaran adalah untuk mengumpulkan informasi yang saling berkaitan antara pimpinan dan bawahan sehingga anggaran yang akan dihasilkan nantinya dapat mencakup segala hal yang diperlukan dalam menjalankan periode kerja. Sehingga memudahkan dalam mencapai tujuan kerja. Apabila partisipasi anggaran terjadi dengan baik maka tentunya segala kemungkinan terjadinya *budgetary slack* yang dapat merugikan pemerintah daerah supaya dapat diminimalisir dengan baik.

Penelitian terdahulu yang dilakukan Mardiana (2018) menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Sedangkan penelitian yang dilakukan Pamungkas dkk (2014) dan Rifqi, Subekti, Rahman, dan Brawijaya (2017) menemukan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*. Artinya apabila tingkat partisipasi anggaran tinggi maka akan menurunkan *budgetary slack*.

Pada penelitian ini etika yang dimaksud adalah etika bisnis yang masih menjadi bagian etika sosial yang kaitannya dengan *budgetary slack* adalah hubungan sosial antara para pegawai. Apabila seorang pegawai memiliki etika yang baik dalam bekerja maka dalam penentuan anggaran akan menyusun rencana anggaran dengan sebaik-baiknya. Sedangkan apabila seorang pegawai tidak memiliki etika yang baik dalam bekerja maka ia akan cenderung mengestimasi anggaran lebih rendah dari estimasi terbaik. Etika diperlukan dalam perencanaan anggaran agar dalam pelaksanaan anggaran tujuan organisasi tersebut dapat tercapai dengan baik (Blocher dkk., 2000). Bawahan akan patuh pada peraturan yang sudah ada, dengan demikian bawahan akan cenderung melakukan hal yang benar dalam menentukan anggaran. Perilaku bawahan dapat tercermin pula dalam jumlah anggaran yang wajar, bawahan akan memberikan informasi secara benar dan jujur tentang pekerjaannya (Steven, 2002).

Reputasi seorang pimpinan dapat mempengaruhi niat individu lainnya. Maka apabila reputasi seorang atasan baik, maka hal ini akan memberikan hal positif bagi bawahan untuk bertindak baik. Bawahan cenderung akan menirukan perilaku atasan, maka integritas seorang pimpinan dibutuhkan sebagai contoh perilaku bagi bawahan. Dengan demikian reputasi seorang pemimpin yang baik akan memberikan pengaruh bagi bawahan untuk bersikap baik. Reputasi yang baik juga termasuk berperilaku jujur, adil dan perbuatan curang dalam penyusunan anggaran ( Damayanti dan Wirasedana, 2014).

Kepercayaan manajerial menjadi faktor lain yang dapat mempengaruhi terjadinya *budgetary slack*. Kepercayaan merupakan hal yang sangat penting untuk pertukaran relasional yang dijadikan sebagai landasan dalam kemitraan strategis (Bass, 1985). Artinya kepercayaan merupakan salah satu hal penting bagi atasan karena mampu digunakan untuk memobilisasi bawahan sehingga dapat menghindari terjadinya *budgetary slack*. Kepercayaan terhadap atasan dapat meningkatkan partisipasi pegawai dalam menyusun anggaran. Ketika bawahan percaya pada atasan maka bawahan timbul perasaan aman tentang pimpinan mereka dan yakin bahwa pimpinan tidak akan melakukan tindakan yang menyimpang (Brien, 1998). Dengan membangun kepercayaan antara bawahan dengan atasan maka dapat mempengaruhi perilaku karyawan untuk memberikan banyak informasi yang relevan yang tidak dimiliki oleh atasan dan akan memberikan kontribusi yang lebih dalam penyusunan anggaran sehingga dapat terhindar dari terjadinya *budgetary slack*.

Penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian Audia dan Jatmiko (2017) dan Tanadi dan Mimba (2019) dimana perbedaan dengan penelitian terdahulu terletak pada variabel independen dan obyek penelitian. Hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan Audia dan Jatmiko di SKPD Kabupaten Bantul menunjukkan hasil bahwa partisipasi anggaran, kejelasan sasaran dan reputasi berpengaruh dengan arah positif terhadap senjangan anggaran pada satuan kerja perangkat daerah. Namun, budaya organisasi dan etika tidak berpengaruh terhadap senjangan anggaran di

SKPD. Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tanadi dan Mimba di Dinas Tenaga Kerja dan Energi Sumber Daya Mineral Provinsi Bali menunjukkan bahwa kepercayaan manajerial berpengaruh negatif terhadap budgetary slack, lalu orientasi jangka pendek engaruh positif terhadap *budgetary slack* dan iklim kerja etis tidak berpengaruh pada *budgetary slack*.

Dari pemaparan latar belakang masalah tersebut, maka saya ingin melakukan penelitian yang ebrkaitan dengan *budgetary slack* yang berjudul “PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN, ETIKA, REPUTASI DAN KEPERCAYAAN MANAJERIAL TERHADAP *BUDGETARY SLACK*”.

## **B. Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dibahas diatas, dengan ini peneliti akan memberikan batasan masalah yang akan diteliti, diantaranya sebagai berikut:

1. Penelitian ini akan terfokus pada SKPD yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, diantaranya Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo.
2. Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi terjadinya *budgetary slack* pada SKPD di daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dibatasi dengan partisipasi anggaran, etika, reputasi pimpinan dan kepercayaan manajerial.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan terkait penelitian ini, diantaranya:

1. Apakah partisipasi anggaran memiliki pengaruh negatif terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah etika memiliki pengaruh negatif terhadap *budgetary slack*?
3. Apakah reputasi pimpinan memiliki pengaruh negatif terhadap *budgetary slack*?
4. Apakah kepercayaan manajerial berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*?

### D. Tujuan penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk menguji:

1. Untuk menganalisis pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* di SKPD Provinsi DIY.
2. Untuk menganalisis pengaruh etika terhadap *budgetary slack* di SKPD Provinsi DIY.
3. Untuk menganalisis pengaruh reputasi pimpinan terhadap *budgetary slack* di SKPD Provinsi DIY.
4. Untuk menganalisis pengaruh kepercayaan manajerial terhadap *budgetary slack* di SKPD Provinsi DIY.

## E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis dan praktis, diantaranya:

### 1. Dalam Bidang teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan mengenai literatur akuntansi yakni dalam bidang sektor publik khususnya pada *budgetary slack* di pemerintah daerah. Diharapkan juga penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian di masa mendatang yang selaras dengan tema penelitian ini.

### 2. Manfaat Praktis

#### a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan berguna bagi pihak yang membutuhkan dan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan dalam kaitannya perencanaan anggaran. Sehingga mampu menjadi bahan pertimbangan pemerintah daerah untuk menciptakan perencanaan yang maksimal.

#### b. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sarana informasi bagi masyarakat terkait *budgetary slack* dengan dibuktikan secara empiris mengenai partisipasi anggaran, etika dan reputasi pimpinan pada *budgetary slack* di pemerintahan daerah.

#### c. Bagi civitas akademik

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya dalam bidang akuntansi sektor publik, khususnya mengenai *budgetary slack*.