

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Anggaran merupakan komponen penting dan bermanfaat bagi suatu organisasi. Anggaran dapat memaksa suatu organisasi untuk merencanakan masa depan, mengembangkan arah organisasi secara menyeluruh, mengantisipasi masalah, dan mengembangkan kebijakan untuk masa depan (Hansen & Mowen, 2004). Dari anggaran suatu entitas dapat memutuskan apa yang seharusnya dilakukan di periode mendatang, sesuai dengan pernyataan Mardiasmo (2004) yang menjelaskan bahwa anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang karena setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang.

Pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, membuat pemerintah daerah mengalami perubahan sistem penganggaran. Perubahan sistem penganggaran dari sistem anggaran tradisional (*traditional budget system*) menjadi sistem berbasis kinerja (*Performance budget system*). Sistem anggaran tradisional bersifat tersentralisasi. Dimana penyusunan anggaran yang dilakukan secara terpusat, sehingga tidak ada tolak ukur penilaian kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasarannya serta informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sedangkan penerapan sistem anggaran berbasis kinerja digunakan untuk meminimalisir

kelemahan dari sistem anggaran tradisional dan menggunakan kinerja sebagai tolak ukurnya.

Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan proses pembangunan yang efisien dan partisipatif dengan harapan dapat meningkatkan kinerja. Namun penilaian kinerja berdasarkan target anggaran akan mendorong seorang agen untuk melakukan *budgetary slack* demi jenjang karir yang lebih baik di masa mendatang (Suartana, 2010). Karena situasi dan kondisi seperti pemberian bonus, pemberian *reward*, kenaikan gaji, dan kenaikan jabatan adalah hal yang paling mempengaruhi seseorang untuk mencapai atau melampaui tujuan yang direncanakan.

*Budgetary slack* adalah proses yang terjadi saat perencanaan anggaran, dimana ketika individu dilibatkan dalam pembuatan anggaran akan cenderung meng-*overestimate*-kan *cost* atau meng-*underestimate*-kan *revenue* (Yuhertiana, 2005). Indikasi adanya *budgetary Slack* baru dapat dinilai pada 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. Hal ini dapat dilihat dari tabel Anggaran dan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah SKPD Pemerintah Kota Ternate tahun 2011-2014 berikut ini:

**Tabel 1.1. Anggaran dan Realisasi Pendapatan dan Belanja Daerah SKPD Pemerintah Kota Ternate Tahun 2011-2014 (dalam Jutaan rupiah)**

Tahun	Target anggaran pendapatan daerah	Realisasi pendapatan daerah	Selisih	Target anggaran belanja daerah	Realisasi belanja daerah	Selisih
2011	537.609	527.071	-10.538	564.137	531.976	32.161
2012	585.402	574.488	-10.914	607.692	583.724	23.968
2013	648.213	646.700	-1.513	680.243	644.511	35.732
2014	754.744	772.686	17.942	784.915	730.662	54.253

Sumber: LKPD Kota Ternate, Data diolah, 2016.

Berdasarkan tabel tersebut data mencerminkan adanya indikasi *budgetary slack*. Bisa dilihat pada tahun 2014 target anggaran bisa dilampaui dengan selisih cukup besar sehingga kinerjanya akan dinilai baik oleh pihak legislatif, sedangkan untuk belanja daerah tahun 2011, 2012, 2013, dan 2014 target anggaran belanja bisa dibilang besar tetapi realisasi belanja yang dilakukan jauh dari target yang dianggarkan dan akan menjadi anggapan oleh legislatif bahwasanya eksekutif dapat menghemat belanjanya. Jadi, *budgetary slack* terjadi disebabkan oleh realisasi pendapatannya cenderung melebihi target yang ditetapkan dan realisasi belanja cenderung dibawah target yang telah ditetapkan dari anggaran. Faktor-faktor yang diperkirakan mempengaruhi *budgetary slack* diantaranya partisipasi anggaran, informasi asimetri, kompleksitas tugas, kapasitas individu dan komitmen organisasi.

Partisipasi anggaran adalah partisipasi aktif unit-unit organisasi mulai level bawah sampai atas dalam menyampaikan target anggaran yang disusun (Suartana, 2010). Keikutsertaan eksekutif/agen dalam penyusunan dan penentuan anggaran tersebut diharapkan dapat mencapai keputusan yang realistis dan selaras tujuan organisasi. Namun hal ini dapat mendorong

terjadinya *budgetary slack* karena eksekutif/agen diberikan kewenangan untuk menetapkan isi anggaran mereka dan akan dinilai kinerjanya berdasarkan anggaran tersebut. Penelitian yang dilakukan Basyir (2016) menunjukkan partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap *budgetary slack*.

Menurut Suartana (2010), senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetri karena informasi asimetri mendorong bawahan atau pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran. Keadaan ini terjadi karena bawahan/eksekutif memiliki informasi yang lebih banyak mengenai apa yang diperlukan organisasinya dibandingkan dengan atasan/legislatif, dan bawahan cenderung ingin menghindari resiko dengan memberikan informasi yang tidak sesuai sehingga memudahkan untuk mencapai target anggaran. Penelitian yang dilakukan Afriyanti (2016) menyimpulkan bahwa asimetri informasi berpengaruh terhadap *slack* anggaran.

Individu seringkali dihadapkan dengan tugas-tugas yang kompleks, banyak, berbeda-beda dan saling terkait dengan lainnya cenderung akan menciptakan kesenjangan anggaran dengan tujuan agar target anggaran dapat tercapai sehingga kinerjanya terlihat baik. Sebaliknya, jika individu tidak menghadapi tugas yang kompleks, individu tersebut akan yakin bahwa target anggaran dapat dicapai sehingga cenderung tidak akan melakukan kesenjangan anggaran. Penelitian yang dilakukan Afriyanti (2016) menyimpulkan kompleksitas tugas berpengaruh terhadap *slack* anggaran.

Faktor lainnya yang membuat *budgetary slack* menurut Dunk & Perera dalam Nasution (2011) menduga bahwa sebenarnya bukan sepenuhnya partisipasi anggaran atau informasi asimetri yang mempengaruhi *budgetary slack* tetapi faktor personal dari pembuat anggaran itu sendiri. Penelitian ini pun bertujuan untuk membuktikan pengaruh faktor personal tersebut dengan mengacu pada kapasitas individu yang terdiri dari beberapa indikator. Kapasitas individu sendiri terbentuk dari proses pendidikan, pengetahuan, pelatihan dan pengalaman. Organisasi sektor publik perlu menyiapkan tenaga kerja pemerintah yang mempunyai kemampuan yang baik, karena diharapkan dapat meningkatkan kinerja dalam pelayanan publik. Menurut Yuhertiana (2004), individu yang memiliki cukup pengetahuan akan mampu mengalokasikan sumber daya dengan baik, sehingga dapat menurunkan *budgetary slack*. Tetapi Hapsari (2011) dan Nasution (2011) menyatakan hal yang berbeda bahwa kapasitas individu yang meningkat justru memunculkan *budgetary slack* dan sebagai konsekuensi yang muncul dalam penyusunan anggaran.

Komitmen organisasi didefinisikan sebagai menerima tujuan dan nilai organisasi serta melakukan berbagai tindakan untuk kepentingan organisasi agar tujuan organisasi tersebut tercapai. Hal ini menggambarkan bahwa individu yang mempunyai komitmen yang tinggi, maka individu tersebut akan menggunakan anggaran untuk mengejar tujuan organisasi. Namun, bagi individu yang memiliki komitmen rendah, maka individu tersebut akan menggunakan anggaran untuk mengejar kepentingan pribadinya dan individu

tersebut dapat mela-kukan kesenjangan anggaran agar target anggaran mudah dicapai dan kinerjanya dinilai baik oleh atasan. Penelitian yang dilakukan Nopriyanti (2016) menunjukkan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap kesenjangan anggaran.

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian dengan judul **”Pengaruh Partisipasi Anggaran, Informasi Asimetri, Kompleksitas Tugas, dan Kapasitas Individu terhadap Perilaku *Budgetary Slack* dengan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating Pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya oleh Ardinasari (2017) yang berjudul “Kapasitas Individu, Budaya Organisasi, dan Asimetri Informasi pada Penyusunan Anggaran Partisipatif Terhadap *Budgetary Slack* (Studi Kasus SKPD Sleman)”. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada penelitian ini dilakukan penambahan variabel bebas kompleksitas tugas dan variabel moderating komitmen organisasi. Perbedaan lainnya adalah pada sampel penelitian, penelitian sebelumnya mengambil sampel Pejabat Sturuktural Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten Sleman sedangkan penelitian ini mengambil sampel Pejabat Sturuktural Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Halmahera Timur.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
2. Apakah informasi asimetri berpengaruh positif terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
3. Apakah kompleksitas tugas berpengaruh positif terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
4. Apakah kapasitas individu berpengaruh positif terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
5. Apakah komitmen organisasi memperlemah pengaruh positif partisipasi anggaran terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
6. Apakah komitmen organisasi memperlemah pengaruh positif informasi asimetri terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
7. Apakah komitmen organisasi memperlemah pengaruh positif kompleksitas tugas terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?
8. Apakah komitmen organisasi memperlemah pengaruh positif kapasitas individu terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Mendapatkan bukti empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur.
2. Mendapatkan bukti empiris pengaruh informasi asimetri terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur.
3. Mendapatkan bukti empiris pengaruh kompleksitas tugas terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur.
4. Mengetahui pengaruh kapasitas individu terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur.
5. Mendapatkan bukti empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur dimoderasi oleh komitmen organisasi.
6. Mendapatkan bukti empiris pengaruh informasi asimetri terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur dimoderasi oleh komitmen organisasi.
7. Mendapatkan bukti empiris pengaruh kompleksitas tugas terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur dimoderasi oleh komitmen organisasi.
8. Mendapatkan bukti empiris pengaruh kapasitas individu terhadap perilaku *budgetary slack* pada SKPD Kabupaten Halmahera Timur dimoderasi oleh komitmen organisasi.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi beberapa pihak diantaranya :

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori terutama dalam bidang akuntansi manajemen dan memberikan kontribusi dalam perkembangan literatur penelitian akuntansi terutama berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku *budgetary slack*.

2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk pemerintahan dalam menerapkan sistem penyusunan penganggaran yang efektif.