

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

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

Posisi pemerintahan desa sebagai salah satu lembaga pemerintah yang ada di Indonesia dan memiliki peran penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan program pembangunan desa. Dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa pasal 78 ayat (1) menyebutkan bahwasanya pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Pencapaian yang dilakukan pemerintah desa untuk mencapai UU tersebut dengan melakukan pengembangan dalam penyusunan anggaran.

Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) merupakan satu-satunya perencanaan anggaran untuk melakukan pembangunan desa. APBDes adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang berisi seluruh pendapatan desa dan belanja desa. Penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) harus benar-benar mementingkan dalam hal peningkatan kesejahteraan masyarakat bukan untuk mewujudkan kepentingan individu atau pergolongan.

Proses penyusunan pada anggaran biasanya dilakukan dengan sistem top-down, artinya segala sesuatu dalam hal anggaran yang sudah ditetapkan

oleh atasan harus dijalankan oleh bawahannya. Sistem ini mengakibatkan tidak efektifnya kinerja bawahan yang hanya menunggu perintah dari atasan untuk penyusunan anggaran. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/ pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diharapkan dalam sumber daya yang diberikan tidak mencukupi. Atasan kurang memahami kondisi bawahan sehingga atasan hanya menuntut dalam hal penyusunan anggaran sehingga bawahan hanya menerima langsung semua yang menjadi tugas dalam penyusunan anggaran. Sistem yang terdahulu digunakan oleh pemerintah yaitu sentralisasi namun sekarang menjadi desentralisasi dan sistem desentralisasi sudah memberikan dampak positif terhadap perubahan manajemen keuangan daerah khususnya di desa dikarenakan sistem desentralisasi yang dimaksud yaitu penyerahan kekuasaan pemerintahan daerah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom, dimana struktur organisasi yang terdesentralisasi ini berdampak kepada pemerintah desa sehingga pemerintah desa mempunyai kekuasaan dan tanggungjawab dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Reformasi penganggaran merupakan perubahan dari sistem anggaran tradisional (*traditional budget system*) ke sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Perubahan sistem penganggaran tersebut merupakan konsep *New Public Management* (NPM). konsep *New Public Management* menyebabkan terjadinya perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis dan

hierarkis menjadi model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Sistem anggaran berbasis kinerja merupakan proses pembangunan yang efisien dan partisipatif dengan harapan dapat meningkatkan kinerja agen. Penilaian kinerja berdasarkan target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*) demi jenjang karir yang lebih baik di masa mendatang. Senjangan anggaran sering kali dilakukan dengan mengecilkan pendapatan dan meningkatkan biaya pengeluaran dari yang seharusnya.

Hasanah dan Suartana (2014) menyatakan bahwa senjangan dilakukan dengan menyembunyikan beberapa informasi dari atasan dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri melalui pengenalan senjangan. Hal ini dapat menyalahkan sistem organisasi sektor publik pada evaluasi kerja unit pertanggungjawaban agen yang salah dalam mengalokasikan sumber daya. Berdasarkan teori agensi, penentuan target pendapatan yang dicapai cenderung dianggarkan lebih rendah dari kemampuan maksimalnya. Dengan target yang lebih rendah sehingga anggaran mudah dicapai yang dibuktikan dari pencapaian realisasi anggaran yang cenderung lebih besar dari anggarannya, sehingga persepsi kinerja akan meningkat. Berbeda halnya dengan pendapatan, belanja yang dicapai memiliki kecenderungan dianggarkan lebih tinggi dari yang seharusnya. Hal ini disebabkan realisasi belanja akan lebih rendah dari anggaran yang merupakan indikasi terjadinya *budgetary slack*. Hal ini merujuk pada al-Qur'an surah Al Anfal ayat 27:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا لَا تَخُوْنُوْا اللّٰهَ وَرَسُوْلَهٗ وَتَخُوْنُوْا اٰمٰنٰتِكُمْ  
 وَاَنْتُمْ تَعْلَمُوْنَ ﴿٢٧﴾

Artinya: “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” (www.google.com). Sehingga pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan sesuai dengan peraturan dan amanat yang telah diberikan serta memperhatikan kepentingan seluruh masyarakat.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, sistem penganggaran yang diharapkan dalam pemerintahan dapat meningkatkan kinerja manajer atau bawahan yaitu salah satunya melalui partisipasi penyusunan anggaran. Partisipasi penganggaran adalah proses yang menggambarkan individu-individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran dan perlunya penghargaan atas pencapaian target anggaran tersebut. Proses partisipasi anggaran terbilang efektif karena terjadi pertukaran informasi yang efektif sehingga besaran anggaran yang disetujui merupakan hasil dari keahlian dan pengetahuan pribadi dari pembuat anggaran yang dekat dengan lingkungan operasi. Hasil penelitian Sujana (2014) dan Falikhatun (2007) yang menyatakan bahwa partisipasi penyusunan anggaran yang tinggi akan menimbulkan senjangan anggaran yang tinggi.

Selain partisipasi penyusunan anggaran *budgetary slack* memiliki beberapa pengaruh terhadap variabel lain yaitu variabel motivasi, kapasitas individu, dan asimetri informasi. Motivasi merupakan dorongan dari setiap individu untuk melakukan setiap aktifitas-aktifitas demi mencapai tujuan tertentu. Dengan adanya motivasi pada setiap diri individu akan berdampak positif sehingga akan mengurangi terjadinya *budgetary slack*. Hal ini sejalan dengan penelitian Ika (2012) dan Supanto (2016) yang menyatakan bahwa motivasi yang tinggi akan mengurangi terjadinya *budgetary slack*. Faktor lain yang mempengaruhi *budgetary slack* adalah kapasitas individu. Kapasitas individu merupakan kemampuan seseorang dalam menjalankan tugas yang diberikan. Kapasitas individu terbentuk dari beberapa faktor yaitu pendidikan, pelatihan, dan pengalaman seseorang. Oleh karena itu, individu yang memiliki kapasitas tinggi akan cenderung lebih berkualitas. Individu yang mampu mengelola sumber daya secara optimal dan mampu menjalankan segala tugas secara berkualitas akan mengurangi terjadinya *budgetary slack*. Faktor lain yang mempengaruhi *budgetary slack* adalah asimetri informasi. Asimetri informasi muncul berdasarkan teori keagenan dimana hubungan antara *principal* (atasan) dan *agent* (bawahan) dengan ilustrasi bahwasanya informasi yang diberikan berawal dari atasan kemudian diinformasikan ke bawahan. Pada dasarnya *budgetary slack* dilakukan dengan cara nominal biaya yang dikeluarkan ditingkatkan dan cenderung menurunkan pendapatan dari yang seharusnya diperoleh, hal itu dilakukan agar anggaran mudah

tercapai. Adapun menurut Hilton, dua alasan utama manajer melakukan *budgetary slack* adalah sebagai berikut ini.

- a) Para manajer melakukan *budgetary slack* untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, kejadian yang tidak diduga sehingga dengan kondisi tersebut para manajer dapat dengan mudah mengatasinya.
- b) Pengurangan pengalokasian sumberdaya secara tidak langsung dipengaruhi oleh rencana anggaran.

Anggaran Pemerintah Desa Kabupaten Bantul memiliki perencanaan yang disesuaikan dengan harapan dan kebutuhan masyarakat melalui prioritas kebijakan belanja yang tidak akan terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Berdasarkan pada tabel 1.1 bahwasanya terlihat adanya indikasi terjadi *budgetary slack*, terlihat bahwasanya realisasi pendapatan lebih tinggi daripada anggaran sebelumnya serta realisasi belanja daerah lebih kecil daripada anggaran sebelumnya, hal ini merupakan indikasi terjadinya *budgetary slack*. Hal dilakukan agar anggaran mudah dicapai dan menimbulkan kinerja sumber daya baik.

**Tabel 1. 1 Anggaran dan Realisasi Sumber-Sumber Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah**

<b>Uraian Pendapatan</b>	<b>Anggaran</b>	<b>Realisasi</b>
Pendapatan Asli Daerah	432.545.767.309,00	461.826.308.744,06
Dana Perimbangan	1.377.353.885.000,00	1.355.455.930.302,00
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	332.405.902.432,60	334.244.245.784,22
Belanja Daerah	2.357.806.862.061,99	2.069.594.973.486,39
% PAD terhadap belanja daerah	18,35%	22,31%

sumber data: Bidang Pendaftaran dan Penetapan BKAD, data sementara per

Februari 2019

Dalam akuntansi keprilakuan dibahas bahwasanya pihak manajemen sebagai salah satu pembuat anggaran akan cenderung untuk menganggarkan pendapatan lebih rendah dan pengeluaran dibuat lebih tinggi dengan tujuan agar mudah dicapai. *Budgetary slack* atau sering disebut dengan kelonggaran anggaran merupakan suatu tindakan manipulasi yang dibuat oleh para penyusun anggaran agar tidak mencerminkan kinerja optimum yang dilalukan oleh pihak manajemen, salah satunya dilakukan dengan cara menaikkan biaya dan menurunkan pendapatan dengan tujuan agar mudah dicapai, sehingga penilaian kinerja individu akan berdampak positif.

Penelitian ini replikasi dari penelitian Effendi,dkk (2016) dimana perbedaan dengan penelitian terdahulu terletak pada variabel independen, moderasi, obyek penelitiannya, dan pengolahan datanya. Hasil penelitian sebelumnya bahwasanya partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran dan komitmen organisasi mampu memoderasi pengaruh hubungan partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran. Berdasarkan uraian diatas maka saya ingin melakukan penelitian yang berkaitan dengan terjadinya *budgetary slack* yang berjudul **Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Motivasi, Kapasitas Individu dan Asimetri Informasi Terhadap *Budgetary Slack* di Pemerintah Desa dengan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderating.**

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah motivasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
3. Apakah kapasitas individu berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
4. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
5. Apakah komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan antara motivasi terhadap *budgetary slack*?
6. Apakah komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan antara kapasitas individu terhadap *budgetary slack*?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
2. Untuk menguji apakah motivasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
3. Untuk menguji apakah kapasitas individu berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
4. Untuk menguji apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap *budgetary slack*?
5. Untuk menguji apakah komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan antara motivasi terhadap *budgetary slack*?

6. Untuk menguji apakah komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan antara kapasitas individu terhadap *budgetary slack*?

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

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **a. Di bidang teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan petunjuk dalam penelitian selanjutnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi *budgetary slack* apakah faktor tersebut masih harus dilakukan pengujiannya atau ada faktor lain yang lebih signifikan terhadap pengaruh *budgetary slack*.

##### **b. Di bidang praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada para aparat pemerintahan desa terkhususnya pemerintahan desa Bantul untuk melakukan penyusunan anggaran yang sesuai dengan pengeluaran, sehingga tidak menimbulkan *budgetary slack*.