

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran atau *Budget* adalah suatu rencana kerja untuk suatu priode yang akan datang yang telah dinilai dengan uang. Anggaran Pemerintah adalah berisi dokumen pemerintah yang menyajikan dua penerimaan dan pengeluaran oleh Presiden dan disajikan oleh Menteri Keuangan. Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutuf dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi defisit atau surplus.

Dalam suatu lembaga baik pemerintah maupun daerah dalam melakukan kegiatan harus menyusun anggaran atau *budget* sebagai alat perencanaan dan pengendalian setiap kegiatannya. Istilah anggaran ada tiga yakni *budget*, *bouge/ bougette* dan *begrooting*, istilah *begrooting* yang berarti aggaran penah juga berlaku di indonesia secara resmi pada jaman Hindia – Belanda. Namun sejak proklamasi 17 Agustus 1945, istilah *begrooting* berubah menjadi “ Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” dan dipakai secara resmi serta tercantumm dalam Pasal 22 Ayat 1 UUD 1945.

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan presiden dalam keuangan negara diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Jadi dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan negara, yang dimana dalam pengelolaan keuangan daerah tersebut pemerintah daerah harus mengacu dan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara yang ada di atasnya. Menurut Dwi Ratmono dan Mahfud Sholihin, (2017:6) mengemukakan bahwa pengolahan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dari seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan

keuangan daerah. Proses pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya adalah penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD). Menurut Dwi Ratmono dan Mahfud Sholihin, (2017:6) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran dan pengguna barang, contohnya adalah dinas, badan, dan kantor. Pemendagri Nomor 64 Tahun 2013 tentang penerapan SAP Akrual pada pemerintah daerah menyatakan bahwa Laporan Realisasi Anggaran (LRA) harus disusun dan disajikan oleh SKPD untuk SKPD-nya masing-masing. Penyusunan anggaran pada pemerintah daerah pada umumnya dilaksanakan secara *bottom-up*, dimana para saksi yang terlibat dalam penganggaran menyampaikan hasilnya ke Bagian untuk ditindaklanjuti ke Desa.

Budgetary slack atau senjangan anggaran menurut Hansen & Mowen (2017), merupakan perbedaan antara jumlah anggaran yang telah ditetapkan dengan estimasi terbaik. *Budgetary slack* memberikan dampak negatif karena menimbulkan potensi agar anggaran mudah dicapai dan menciptakan persepsi yang salah dari kinerja individu yang terlibat (Chong & Khudzir, 2018). Para pemangku anggaran seperti disampaikan oleh Barrainkua & Pike (2018) melakukan praktik *budgetary slack* dengan motivasi dasar perilaku individu masing-masing. Kecenderungan mereka ingin selalu merasa aman pada saat pertanggungjawaban yakni seluruh target yang ditetapkan telah tercapai. Perilaku tersebut muncul karena sifat dasar manusia yang ingin menghindari resiko, oleh sebab itu Lopez *et al.* (2015) melihat bahwa *slack* terjadi karena hubungan antara atasan dan bawahan dalam pelaksanaan fungsi dan tanggungjawabnya dimana keduanya akan sama-sama menginginkan posisi yang relatif aman.

Karakteristik personal setiap manusia berbeda-beda antara satu dengan yang lain. Karakteristik merupakan ciri atau kemampuan untuk memperbaiki kualitas hidup (Kamus Besar Bahasa Indonesia/KBBI). Dalam penelitian ini karakter personal dibagi menjadi dua sifat, yaitu rasa optimis dan pesimis. Jika seseorang memiliki rasa pesimis sejak awal, maka berakibat pada kegagalan target yang ditetapkan sehingga akan menimbulkan *budgetary slack*. Sebaliknya, jika seseorang memiliki rasa optimisme, maka akan timbul sebuah ketahanan terhadap perubahan di masa mendatang, sehingga *budgetary slack* dapat dihindari. Penelitian sebelumnya yang

menggunakan variabel ini adalah Pradnyandari dan Krisnadewi, (2017) menyatakan bahwa variabel karakteristik personal mampu memoderasi (memperlemah) hubungan antara partisipasi anggaran dengan *Budgetary Slack*.

Provinsi Lampung merupakan salah satu daerah yang menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja. Sistem anggaran yang diterapkan dengan menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pencapaian target anggaran tentunya merupakan salah satu tujuan yang ingin dicapai. Tetapi dalam praktiknya seringkali terjadi kekeliruan atau kesalahan dalam menentukan rancangan biaya maupun target pendapatan yang mampu dicapai. Froud yang ditunjukkan dapat diduga terjadi budgetary slack, dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya sehingga selalu bisa tercapai dan kinerjanya dinilai baik.

Menurut Windarti (2014), salah satu sumber dana yang menjadi sasaran korupsi adalah anggaran belanja daerah yang didorong oleh perilaku oportunistik pihak eksekutif berupa tindakan membuat budgetary slack. Hal ini dibuktikan dengan adanya dugaan korupsi dalam proyek di Dinas Pendidikan (Disdik) Kabupaten Pringsewu tahun anggaran 2015-2016 yang ditangani Kejaksaan Negeri Pringsewu. Adapun diantaranya; dugaan korupsi yang sudah dilaporkan seperti Dana Alokasi Khusus (DAK), setoran atau fee pembangunan gedung, dugaan dua pembangunan gedung perpustakaan fiktif di kecamatan Pagelaran, Bantuan Sosial (Bansos) tahun anggaran 2015-2016. Pemotongan 12% hingga 17% yang dilakukan oknum Dinas Pendidikan, pemotongan dana BOS sebesar Rp2500 setiap siswa siswi seluruh sekolah yang ada di Kabupaten Pringsewu dari tahun 2015 hingga 2016, (dinaslampungnews.co.id). dan kasus lain juga terjadi pada Dinas Pekerjaan Umum (PU) diduga menjadi limbung korupsi, pasalnya pembangunan proyek dimas pekerjaan umum, pekerjaan banyak yang amburadul. Menurut sumber, hal tersebut terjadi di tahun 2016, terkait pembangunan talud drainase di pekon Ambarawa Barat kecamatan Ambara dengan anggaran Rp1,6 milyar di duga rekannya oknum dinas kominfo kabupaten Pringsewu dan hanya di kerjakan panjang talud kurang lebih 550 cm serta menurut sumber di kontrak panjang talud 1km dan upah tukang belum dibayar, pembangunan gedung DPRD tahap II kabupaten Pringsewu dengan anggaran Rp26 milyar dan peningkatan jalan

S/D AC-WC jalan pardasuka-rantau tinjang dengan anggaran Rp2 milyar diduga pekerjaannya tidak sesuai aspek, (www.lampungmediaonline.com).

Berdasarkan pada konsisi di atas, maka penelitian ini menggunakan variabel penganggaran partisipatif sebagai variabel yang banyak dihubungkan dengan *budgetary slack*, yaitu untuk membuktikan apakah dengan adanya pengangan partisipatif membuat keselarasan tujuan setiap pusat pertanggungjawaban dapat tercipta atau karena individu-individu berpatisipasi dalam penyusunan anggaran mempunyai pengaruh terhadap target anggaran sehingga mencari kemudahan dalam pencapaian anggaran yang ditetapkan yaitu dengan menciptakan *budgetary slack*.

Penganggaran Partisipasif merupakan hal yang sangat penting karena anggaran merupakan alat utama pemerintah untuk melaksanakan semua kewajiban, janji dan kebijakannya dalam rencana nyata dan terintegrasi dalam hal tindakan yang harus diambil, hasil yang akan dicapai, biaya yang dibutuhkan dan sumber-sumber biaya tersebut. Kebijakan anggaran mengekspresikan komitmen pemerintah kepada warganya secara konkrit (Laily, 2016). Menurut Tambunan, (2017) anggaran partisipatif sebenarnya dapat merusak motivasi bawahan dan menurunkan usaha untuk mencapai tujuan dari organisasi. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor salah satunya ialah siapa yang seharusnya dilibatkan dalam penyusunan anggaran dan keputusan apa saja yang memerlukan partisipasi. Keterlibatan individu dalam penyusunan anggaran terkadang menimbulkan masalah lain yaitu *budgetary slack*. Hasil penelitian Dzaky *et al.*, (2017), menunjukkan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh signifikan terhadap perilaku disfungsional yaitu *Budgetary Slack*.

Di sisi lain, anggaran partisipatif juga dapat menimbulkan perilaku disfungsional (*dysfunctional behaviour*) yang pada dasarnya bertentangan dengan tujuannya. Salah satu wujud dari perilaku disfungsional tersebut adalah *budgetary salack* (senjangan anggaran). *Budgetary slack* didefinisikan sebagai selisih antara sumber daya yang sesungguhnya dibutuhkan untuk menyelesaikan pekerjaan secara efektif dengan sejumlah sumber daya yang ditambahkan untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut (Alrasyid, 2017). penganggran partisipasif juga penting untuk

mendorong pemerintahan desa yang efektif dan mewujudkan masyarakat yang harmonis, adil dan makmur.

Faktor *budgetary slack* selanjutnya adalah ambiguitas peran. Dzaky *et al.*, (2017) menyatakan bahwa ambiguitas peran adalah ketidakbenaran informasi yang mewadai diperlukan seseorang agar dapat menyelesaikan perannya secara optimal, contohnya ambiguitas peran terjadi ketika seseorang tidak memperoleh kejelasan mengenai tugas-tugas dari pekerjaannya atau lebih umum dikatakan “tidak tahu apa yang seharusnya dilakukan”. Patria (2017) menyatakan bahwa jika seseorang mengalami ambiguitas peran, maka akan menyebabkan produktivitas rendah, ketegangan, dan ketidakpuasan. Seseorang yang mengalami ambiguitas peran tidak memperoleh kejelasan mengenai tugas-tugas dari pekerjaannya, antara lain disebabkan oleh *job description* yang tidak tertulis atau dijelaskan secara rinci, kurangnya pengetahuan orang tersebut dalam melaksanakan perannya, tidak adanya pengalaman dan ketidakpastian pengawasan oleh atasan. Orang yang mengalami ambiguitas peran tersebut harus menebak dan memeriksa sendiri setiap tindakannya.

Jika keterlibatan manajer level bawah dan menengah dalam menyusun anggaran dihubungkan dengan evaluasi kinerja, dan apabila kedua (2) level di atas mengalami ambiguitas peran maka ke dua (2) level di atas termotivasi untuk memberikan informasi yang salah agar kinerjanya terlihat baik (Ana dan Ratnadi, 2016). Anggaran yang disusun berdasarkan informasi bawahan yang salah, akan menyebabkan besarnya anggaran tidak sesuai dengan estimasi sesungguhnya dan dapat dikatakan bahwa anggaran tersebut cenderung memiliki *Slack* (kesenjangan). Alasan peneliti memilih lokasi penelitian pada Dinas Kabupaten Pringsewu sebagai objek penelitian yaitu karena OPD merupakan objek tujuan perusahaan berdasarkan anggaran (rencana kerja tahunan) yang dibuat sebagai acuan/patokan untuk mencapai tujuan dan digunakan untuk penilaian kinerja manajer. Perencanaan kerja tahunan OPD biasanya melibatkan pengurus, dinas-dinas, dan pejabat eksekutif dan menengah yang ada pada struktur organisasi pemerintahan. Maka dari itu penelitian ini mengidentifikasi menyeluruh bagaimana karakteristik personal sebagai pemoderasi pengaruh penganggaran

partisipasif, ambiguitas peran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack*.

Ambiguitas peran sebagai variabel yang banyak dihubungkan dengan *budgetary slack* ditemukan memiliki pengaruh yang tidak konsisten Hasil penelitian Patria (2017) mengemukakan bahwa ambiguitas tidak berpengaruh terhadap terjadinya *budgetary slack*. Berbeda dengan penelitian Ana dan Ratnadi, (2016) yang mengemukakan bahwa ambiguitas berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*. Hal ini dilakukan dengan memasukkan variabel lain yang mungkin memengaruhi ambiguitas peran dengan *budgetary slack*. Pengaruh ambiguitas peran dan *budgetary slack* (senjangan anggaran) dipengaruhi oleh beberapa variabel pemoderasi, dimana dengan penelitian ini akan digunakan variabel karakteristik personal. Karakter personal dipilih karena individu mempunyai sifat yang berbeda dalam tingkat kepercayaan diri dan pandangan pribadi atau terkait dengan kepribadian dari masing-masing terhadap keberhasilan yang akan dicapai di masa depan (Putri dan Wirama, 2016).

Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran tersebut. Menurut Ahmad Rudi, Yulianto (2019) kejelasan sasaran anggaran merupakan seberapa jauh tujuan anggaran yang ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Dengan adanya anggaran yang dimiliki sasaran yang jelas, maka individu dapat lebih mudah dalam menyusun target-target yang telah ditetapkan.

Fenomena *budgetary slack* (senjangan anggaran) pada umumnya diakibatkan oleh partisipasi banyak pihak dalam penganggaran. Terkadang penggunaan anggaran ini dikuasai oleh pihak-pihak tertentu, sehingga belum dapat diotimalkan untuk kebutuhan rakyat. Seperti yang terjadi di Dinas Pendidikan dan Dinas Pekerjaan Umum (PU) tentang dugaan korupsi yang telah dilakukan oleh dinas-dinas tersebut. Karena adanya informasi yang tidak relevan dan korupsi yang telah dilakukan itu bisa mengakibatkan terjadinya *Budgetary Slack*.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Dharmawan dan Wirakusuma, (2021). Perbedaan peneliti ini dengan peneliti sebelumnya adalah terletak pada variabel independen, objek penelitian, dan tehnik analisis. Penelitian ini menambah variabel independen Kejelasan Sasaran Anggaran mengambil penelitian dari (Wavi dan Mohlas, 2018), alasannya karena kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*. Objek penelitian yaitu pada Dinas Kabupaten Pringsewu alasannya karena dinas merupakan bagian dari Organisasi Perangkat Daerah yang menjadi salah satu keikut sertaan dalam menyusun anggaran. Untuk tehnik analisis di penelitian ini menggunakan teknik analisis PLS, alasannya karena teknik analisis PLS merupakan akronim dari Partial Least Square. Secara garis besar, PLS merupakan alat ukur dalam metode statistik. PLS adalah suatu teknik multivariat yang mampu dalam mengurus beragam hal seperti variabel respon hingga variabel eksplanatori secara berbarengan. Dengan menggunakan program ini analisis data yang dilakukan akan lebih efektif dan efisien karena berbagai fitur yang ada. Dari latar belakang yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik melakukan sebuah penelitian yang berjudul **“KARAKTERISTIK PERSONAL DALAM MEMODERASI PENGARUH PENGANGGARAN PARTISIPASIF, AMBIGUITAS PERAN DAN KEJELASAN SASARAN ANGGARAN PADA BUDGETARY SLACK”**.

1.2 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini variabel independennya yaitu Partisipasif anggaran, ambiguitas peran dan kejelasan sasaran anggaran dengan variabel dependen ialah *budgetary slack*, dan variabel moderasinya adalah karakteristik personal. Untuk melihat pengaruh variabel tersebut yaitu dengan melibatkan dinas-dinas yang berlokasi di Kabupaten Pringsewu.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah penganggaran partisipatif berpengaruh terhadap budgetary slack?
2. Apakah ambiguitas peran berpengaruh terhadap budgetary slack?

3. Apakah kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap budgetary slack?
4. Apakah karakteristik personal berpengaruh terhadap budgetary slack?
5. Apakah karakteristik personal dapat memoderasi penganggaran partisipatif terhadap budgetary slack?
6. Apakah karakteristik personal dapat memoderasi ambiguitas peran terhadap budgetary slack?
7. Apakah karakteristik personal dapat memoderasi kejelasan sasaran anggaran terhadap budgetary slack?

1.4 Tujuan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menguji secara empiris pengaruh penganggaran partisipatif terhadap budgetary slack.
2. Untuk menguji secara empiris pengaruh ambiguitas peran terhadap budgetary slack.
3. Untuk menguji secara empiris pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap budgetary slack.
4. Untuk menguji secara empiris pengaruh karakteristik personal terhadap budgetary slack.
5. Untuk menguji secara empiris pengaruh karakteristik personal sebagai moderasi terhadap penganggaran partisipatif pada budgetary slack.
6. Untuk menguji secara empiris pengaruh karakteristik personal sebagai moderasi terhadap ambiguitas peran pada budgetary slack.
7. Untuk menguji secara empiris karakteristik personal sebagai moderasi terhadap kejelasan sasaran anggaran pada budgetary slack.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Secara akademis diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat diantaranya yaitu:

- a) Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dapat memberikan suatu karya penelitian baru yang dapat mendukung dalam pengembangan sistem akuntansi
 - b) Bagi peneliti, dapat menambahkan wawasan dengan menerapkan ilmu yang telah diperoleh secara teori dan lapangan.
 - c) Bagi peneliti lain dapat dijadikan sebagai acuan terhadap pengembangan ataupun pembuatan dalam penelitian yang sama.
2. Manfaat Teoritis
- a) Menambah pengetahuan tentang pengaruh karakteristik personal terhadap partisipatif anggaran, ambiguitas peran, dan kejelasan sasaran anggaran pada budgetary slack.
 - b) Diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan antara teori dengan terapan praktis dalam akuntansi sektor publik serta memperkuat penelitian terdahulu.
3. Manfaat Praktis
- a) Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai pertimbangan jajaran manajemen dalam pemerintahan untuk menciptakan anggaran yang efektif dan memberikan masukan dalam aktivitas perencanaan kegiatan pemerintahan.
 - b) Hasil penelitian ini juga diharapkan mampu menjadi pertimbangan bagi pihak yang terkait dalam proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran, baik pemerintah desa (eksekutif) sebagai pelaksana, BPD (legislatif) sebagai pengatur dan yang memberi persetujuan atas penyusunan anggaran, maupun pihak yudikatif sebagai pengawas terhadap pelaksanaan anggaran.
 - c) Menjadi perhatian bagi masyarakat, guna peningkatan kontribusi dalam proses terciptanya keselarasan dan kesejahteraan bersama melalui pelaksanaan anggaran yang baik.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk menggambarkan yang lebih jelas dalam penulisan skripsi nantinya, maka penulis menguraikan sistematika penulisan secara tersusun dan singkat yang terdiri dari 5 bab yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang, perumusan masalah, ruang lingkup penelitian tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI

Dalam bab ini diuraikan tentang landasan teori yang terdiri dari definisi teori dan variabel yang diuji, penelitian terdahulu, kerangka pemikiran dan hipotesis.

BAB III METODELOGI PENELITIAN

Pada bab ini penulis menguraikan metode-metode penelitian, pendefinisian dan pengukuran variabel penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis menguraikan hasil dari analisis yang diperoleh berkaitan dengan landasan teori yang relevan dan pembahasan hasil analisis mengenai penelitian yang dilakukan.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini akan menguraikan beberapa kesimpulan dan saran-saran yang diharapkan dapat berguna sebagai langkah-langkah yang dapat diambil oleh instansi untuk meningkatkan prestasi kerja.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN