

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Peran anggaran dalam suatu organisasi sangat penting terutama bagi organisasi sektor publik. Proses penganggaran adalah bagian dari perencanaan daerah yang menjadi faktor penting tercapainya tujuan pemerintah daerah. Apabila disusun dengan target yang terukur dan jelas penganggaran akan semakin mempermudah dalam mencapai tujuan pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Otonomi daerah membuat pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar yang diharapkan akan mendorong inovasi dan meningkatkan potensi daerah (Wasana & Halim, 2018)

Banyuwangi menjadi salah satu daerah yang paling inovatif se-Indonesia dan mendapat penghargaan dari Kementerian Perdagangan dan Industri (Kemendagri) pada *Innovative Government Award* 2018. Inovasi daerah sebanyak 341 inovasi yang dimiliki Banyuwangi tentunya membutuhkan perencanaan anggaran yang matang dalam merealisasikannya. Perencanaan anggaran ini tertuang dalam APBD yang mengikuti peraturan Undang-Undang no 21 tahun 2011 menjelaskan tentang proses penyusunan APBD. Proses penganggaran sendiri dimulai dari Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah dilanjutkan dengan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kemudian Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Proses pembahasan, penyusunan, penetapan hingga pengawasan pelaksanaan anggaran tidak akan cukup apabila hanya melihat besar kecilnya anggaran berupa masukan. Kinerja anggaran juga harus dipertimbangkan meliputi capaian kinerja, hasil dan keluaran, selain itu manfaat serta tepat tidaknya kelompok sasaran kegiatan yang dibiayai juga harus diperhatikan (Natsir, 2008) agar tercipta akuntabilitas anggaran.. Akuntabilitas bukan hanya mampu menunjukkan kemana dan bagaimana uang publik telah dibelanjakan, akan tetapi juga meliputi kemampuan dalam menunjukkan bahwa telah dibelanjakannya

uang publik tersebut secara efektif, efisien, dan ekonomis sehingga diharapkan mampu tercipta *Value For Money* pada anggaran sektor publik (Kurrohman, 2013) Hal ini tidak akan tercipta apabila jumlah senjangan pada sektor publik terlalu besar sehingga membuat efektif, ekonomis, dan efisien tidak mampu dihasilkan dalam penganggaran. Pada kenyataannya jumlah senjangan (*slack*) anggaran pada organisasi sektor publik lebih tinggi jika dibandingkan dengan organisasi privat, belum lagi sistem kontrol manajemen pada organisasi sektor publik tidak cukup dalam mengurangi senjangan ini (Busch & Gustafsson, 2002). Padahal tidak seperti pada sektor privat, *Budgetary Slack* pada organisasi publik belum cukup dipelajari secara berkelanjutan hingga saat ini. Pergeseran anggaran dari *Traditional Budget System* menjadi *Performance Based Budgeting* mengakibatkan timbulnya partisipasi pegawai tingkat menengah dan bawah dalam penyusunan target anggaran (*Participative Budgeting*). *Performance Based Budgeting* adalah informasi terkait efektifitas performa untuk mengarahkan proses penganggaran dan mempengaruhi alokasi sumberdaya yang ada baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk mengelola efektifitas organisasi sektor publik, meningkatkan pembuatan keputusan terhadap penganggaran dan alokasi sumberdaya sehingga dapat menghemat biaya, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas (Curristine, 2005). Kelebihan dari perubahan ini adalah pegawai tingkat bawah dapat memahami tugas dan strategi yang digunakan namun di sisi lain juga memiliki kecenderungan untuk anggaran yang berlebih dan boros (Nasir, 2010). Pada Anggaran Partisipatif individu yang terlibat dan memiliki pengaruh pada penyusunan target anggaran akan dievaluasi. Penghargaan akan diberikan. *Reward* akan diberikan apabila anggaran memenuhi target (Brownell, 1982).

Banyaknya pihak yang terlibat dalam partisipasi anggaran menimbulkan banyak permasalahan yang terkait dengan ketidakefektifitasan anggaran diantaranya partisipasi semu, penetapan target anggaran dan *Budgetary Slack*. Penetapan target anggaran yang terlalu rendah ataupun terlalu tinggi disebabkan manajer bawah memiliki kecenderungan untuk membuat anggaran yang terlalu rendah ataupun terlalu tinggi. Anggaran yang terlalu tinggi akan menimbulkan rasa frustrasi untuk manajer bawah karena kesulitan dalam mencapai target. Sementara anggaran yang terlalu rendah akan menurunkan kinerja

dikarenakan manajer bawah kehilangan minat dalam pelaksanaan anggaran. *Budgetary Slack* dengan tujuan untuk mengurangi resiko. *Budgetary Slack* dibuat dengan cara meninggikan beban atau mengurangi pendapatan, sehingga target anggaran dapat lebih mudah tercapai. Adanya partisipasi anggaran semakin membuka kesempatan untuk melakukan senjangan anggaran yang lebih besar, namun didalam partisipasi anggaran sendiri sering terjadinya adanya Partisipasi semu (*Pseudo Participation*) dimana manajer tidak bersungguh-sungguh dalam menyetujui apa yang telah diputuskan melainkan hanya sebagai bentuk formalitas dikarenakan manajer hanya membutuhkan persetujuan dari manager tingkat bawah (Mowen., 2006).

Participative Budgeting dan *Budgetary Slack* perlu banyak dikaji dengan harapan penggunaan sumberdaya publik dapat terserap secara lebih efisien. Para Peneliti telah melakukan penelitian terkait *Participative Budgeting* dan kaitannya dengan *Budgetary Slack* (Dunk, 1993). Davila, T., & Wouters, M. (2005) mengatakan selama ini literatur tentang *Budgetary Slack* yang menangkap perspektif manajer yang kesulitan dalam menetapkan target terhadap anggaran dan berfokus terhadap faktor yang mempengaruhi seperti Penganggaran Partisipatif, Asimetri Informasi, dan *Budgetary Control Style*. *Budgetary Slack* diartikan sebagai penggunaan sumberdaya yang terlalu berlebihan sehingga perlu dikontrol.

Hubungan antara *Participative Budgeting* dengan performa terhadap departemen, anggaran, dan level manajerial dipengaruhi oleh teori ekonomi dan psikologi dan dibutuhkan penelitian lebih jauh dampaknya pada organisasi sektor publik (Derfuss, 2016). Hal ini diperkuat dengan pendapat Covalsky et al.'s (2003) yaitu untuk memahami *Manajerial Behavior*, maka dibutuhkan wawasan baik itu berdasarkan psikologi maupun teori ekonomi. Berdasarkan teori ekonomi yaitu menurut teori agensi prinsip *Participative Budgeting* ini akan mendelegasikan tugas kepada pihak yang menentang usaha ataupun oportunistik (pegawai), yang memiliki pengetahuan lebih untuk menyelesaikan tugas. Kemudian untuk selanjutnya bergantung pada usaha pihak tersebut dan pengaruh lingkungan. Pada tingkat ini pengawasan mungkin butuh biaya yang tinggi dan kepala mungkin tidak bisa mengontrol aksi agen secara keseluruhan. Pihak yang oportunistik

bisa saja kemudian mengeksploitasi asimetri informasi yang telah ada (Bockem, 2009). Untuk mengatasi masalah ini *Budget Based Contrasted* mungkin digunakan yang kemudian akan menghubungkan agen dengan tujuan atasan. Dengan menghadirkan bonus ketika tercapainya anggaran ((Demski, 1978)), Sebagai bagian dari kontras ini maka *Partisipative Budgeting* memperbolehkan agen untuk mengeluarkan beberapa informasi yang diketahui oleh pihak agen guna menciptakan keuntungan dua belah pihak. Pertama adalah untuk menghubungkan informasi ini dengan *Budget Goals* yang lebih realistis yang membantu untuk mengalokasikan sumberdaya dengan lebih efisien. Hal tersebut diharapkan dapat meningkatkan performa dan *Risk Sharing*. Kedua berdasarkan kontrak anggaran yang akan menginduksi usaha yang lebih tinggi dari agen. (J. G. Birnberg, Shields, M. D., & Young, S. M., 1990; Heinle, 2014)

Secara Psikologi komitmen terhadap organisasi mengarah pada munculnya *slack* yang lebih rendah karena pemahaman bawahan atas kerugian yang diterima oleh organisasi atas munculnya *Slack*. *Partisipative Budgeting* di lain sisi mengarah pada munculnya *slack* yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan bawahan mencoba melindungi kepentingannya sendiri dikarenakan keterlibatan kerja yang tinggi apabila bawahan memiliki keterlibatan kerja yang rendah maka dia tidak akan memerhatikan pencitraan diri, sehingga cenderung untuk tidak memunculkan *Slack*. Maka kombinasi antara komitmen yang tinggi terhadap organisasi dan rendahnya keterlibatan kerja memiliki kemungkinan paling kecil atas munculnya *Budgetary Slack* (Mardiasmo, 2018).

Pada teori keagenan agen memiliki kepentingan Oportunistik. Pada kenyataannya penyusunan anggaran pada organisasi sektor publik sangat erat kaitannya dengan aktifitas politik dan kekuasaan legislatif. salah satu yang mempengaruhi Ketidakefektifitasan proses penganggaran di pemerintah karena adanya aspek perilaku kekuasaan yang sudah bercampur dengan kepentingan pribadi secara materiil (Dunk, 1993; Razak, Ludigdo, Sukoharsono, & Armanu, 2011). Kepentingan pribadi sendiri kerap dikaitkan dengan *Organizational Politics*. *Organizational Politics* merupakan konsep dimana pegawai dari sebuah organisasi yang spesifik bertindak untuk kepentingan pribadi tanpa mempertimbangkan kepentingan dari organisasi itu sendiri (Witt, Treadway, & Ferris,

2004) . *Organizational Politics* mempengaruhi alokasi sumberdaya dan secara negatif berpengaruh terhadap performa organisasi pada sektor privat (Mayes & Van der Stede, 1977; Zahra, 1987). Emine Yilmaz Et (2014) mengaitkan *Organizational Politics* dan *Organizational Commitment* berpengaruh dengan *Budgetary Slack*. Oleh karena itu tujuan penelitian ini menguji *Organizational Politik* yang bukan hanya tentang kepentingan pribadi namun juga tentang aktifitas politik dan kekuasaan legislatif yang ada di lapangan. sebagai variable moderasi kaitannya dengan hubungan *Partisipative Budgeting* dan *Budgetary Slack* di Kabupaten Banyuwangi. *Budgetary Slack* selanjutnya akan dinilai pengaruhnya terhadap *Performance Based Budgeting*.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Penelitian terdahulu menunjukkan adanya perbedaan hasil penelitian terhadap pengaruh *Partisipative Budgeting* dengan *Budgetary Slack*. *Partisipative Budgeting* memiliki pengaruh positif pada *Budgetary Slack* dikarenakan bawahan mencoba melindungi kepentingannya sendiri dikarenakan keterlibatan kerja yang tinggi apabila bawahan memiliki keterlibatan kerja yang rendah maka dia tidak akan memerhatikan pencitraan diri, sehingga cenderung untuk tidak memunculkan *Slack*. sehingga partisipative budgeting memunculkan *slack* yang lebih tinggi (Mardiasmo, 2018).

Penelitian yang lain menunjukkan hasil yang berbeda. Suleman H,A dan Kahan (2016) menguji hubungan antara *Partisipative Budgeting*, *Budgetary Slack* dan *Job Satisfaction* pada publik sektor. Hasilnya *Partisipative Budgeting* berpengaruh negatif terhadap *Budgetary Slack*. Hasil yang sama juga ditunjukkan oleh penelitian maiga dan Jacobs (2007) serta Beardemeaker dan Bruggeman (2015). Penelitian tersebut menunjukkan hasil *Partisipative Budgeting* dapat mengurangi terciptanya *slack* karna dapat meningkatkan kepercayaan yang membawa ke *Budget Commitment* sehingga dapat mereduksi *Slack*. *Partisipatif Budgeting* memiliki hubungan negatif terhadap budgetary slack apabila karyawan memiliki komitmen organisasi yang kuat, begitupun sebaliknya (Nouri, 1996).

Sedangkan penelitian ini berfokus pada bagaimana *Participative Budgeting* berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* dengan dimoderasi oleh *Organizational Politics* dikarenakan ada perbedaan hasil dari penelitian sebelumnya. Selanjutnya akan dikaji pengaruh *Budgetary Slack* terhadap *Performance Based Budgeting*. Responden berasal dari organisasi perangkat daerah di Kabupaten Banyuwangi

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah diatas tujuan penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui apakah *Participative budgeting* berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*.
2. Untuk mengetahui apakah *Organizational Politics* memoderasi pengaruh *Participative Budgeting* terhadap *Budgetary Slack*.
3. Untuk mengetahui apakah *Budgetary Slack* berpengaruh terhadap *Performance Based Budgeting*.

1.4 Kontribusi Riset

Manfaat penelitian ini adalah

a. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat untuk perkembangan ilmu akuntansi khususnya akuntansi sektor public. Hasil nyata dari penelitian ini sebagai literatur guna terciptanya anggaran yang lebih efisien efektif dan ekonomis (3e) di sektor pemerintahan.terutama masalah partisipasi anggaran dan *Performance Based Budgeting* yaitu *Budgetary Slack* dengan melakukan dasar penelitian, dalam hubungannya dengan *Organizational Politics* yang juga seringkali terlibat dalam proses penganggaran. Selain itu penelitian ini juga mengembangkan variabel *Organizational Politics* yaitu tidak hanya berfokus kepada self interest atau kepentingan pribadi namun juga kepentingan golongan.

b. Manfaat Empiris

1. Bagi Akademisi

Diharapkan penelitian ini mampu berkontribusi terhadap perkembangan teori dan studi literatur, Sehingga dapat menjadi referensi bagi akademisi dan sebagai bahan penelitian selanjutnya terutama terkait *Budgetary Slack* pada anggaran partisipatif.

2. Bagi Pemerintah

Pada Organisasi perangkat daerah (OPD) Kabupaten Banyuwangi diharapkan penelitian ini dapat berkontribusi secara praktis dalam pertimbangan penyusunan anggaran yang baik, sehingga penerapan sistem anggaran menjadi lebih efektif guna tercapainya tujuan pemerintah daerah.

Hasil nyata dari penelitian ini sebagai literatur guna terciptanya anggaran yang lebih efisien efektif dan ekonomis di sektor pemerintahan.

1.5 Sistematika Penulisan

Tujuan dari sistematika penulisan ini adalah untuk mempermudah dalam menyusun dan mempelajari tiap bagian dan seluruh rangkaian penulisan dalam penelitian. Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bab 1 : Pendahuluan

Pendahuluan menguraikan tentang latar belakang permasalahan yaitu adanya *Budgetary Slack* yang ada pada organisasi sektor publik dan perlu adanya kontrol terhadap itu. Partisipasi anggaran dapat berdampak positif dan negatif pada jumlah slack di sektor publik. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah *Participative Budgeting* berpengaruh terhadap *Budgetary Slack* dengan *Organizational Politics* sebagai variabel pemoderasi. Karna seiring dengan partisipasi anggaran yang semakin meningkat akan ada teori *agency* didalamnya yang menciptakan *Organizational Politics* dan pengaruhnya terhadap *Budgetary Slack* yang ada Jumlah slack ini selanjutnya akan dikaji dampaknya terhadap efektifitas *Performance Based Budgeting*. Bab 1 juga menguraikan kesenjangan

penelitian, tujuan dilakukannya penelitian , kontribusi penelitian, manfaat serta sistematika penulisan.

Bab 2 : Tinjauan Pustaka

Tinjauan Pustaka menjelaskan *grand theory* yang dipakai dalam penelitian ini. Teori yang dipakai dalam penelitian ini yaitu teori keagenan dan teori psikologi. Bab ini juga menguraikan deskripsi dan teori yang berkaitan dengan *Partisipatif Budgeting, Budgetary Slack, Organizational Politics Serta Performance Based Budgeting*. Kaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain juga dijelaskan pada bab ini.

Bab 3 : Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan metode penelitian yang digunakan oleh penulis yaitu metode kuantitatif. penelitian ini menggunakan data primer berupa kuesioner. Bab ini juga menjelaskan jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data, teknik analisis data, dan batasan serta lingkup penelitian.

Bab 4 : Hasil Dan Pembahasan

Hasil dan pembahasan memuat gambaran umum tentang objek penelitian yaitu *partisipatif budgeting, budgetary slack, organizational politics dan performance based budgeting*. Hasil penelitian serta pembahasan masalah berdasarkan data primer yang diperoleh juga dijelaskan dalam bab ini. Bab ini juga berisi pembahasan guna mengevaluasi hasil berdasarkan masalah penelitian yang tercantum pada pendahuluan.