

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pada saat ini, anggaran dalam suatu instansi menjadi salah satu alat yang sangat penting untuk melakukan semua aktivitas ekonomi, baik saat melaksanakan sebuah perencanaan, penyusunan, penyelenggaraan kegiatan, dan pengawasan serta dijadikan sebagai alat ukur kemampuan eksekutif dalam mencapai tujuan instansi.

Dalam suatu instansi, jika ia tidak memiliki anggaran dalam organisasinya akan tetapi memiliki tujuan yang ingin dicapai, maka tujuan dari instansi akan sulit terwujud karena anggaran untuk menjalankan sebuah pekerjaan atau aktivitas operasi itu tidak ada, sehingga ini menimbulkan kesulitan bagi pegawai organisasi untuk melakukan aktivitas itu sendiri.

Pemberian anggaran sering dilakukan oleh pihak terkait seperti Pemerintah Indonesia dan Perusahaan Publik. Pemberian dana ini bertujuan agar pertumbuhan ekonomi di Indonesia semakin baik dari sebelumnya. Anggaran dana ini digunakan untuk melakukan seluruh aktivitas operasional organisasi dan anggaran yang telah disusun itu, seharusnya mampu mencapai target organisasi.

Pencapaian dari target organisasi terkadang sulit dicapai karyawan karena banyaknya hambatan-hambatan serta rintangan yang terjadi di lapangan kerja. Atas semua kesulitan yang diterjadi, ironisnya penilaian kinerja karyawan atau pegawai instansi ini dilihat dari tercapai atau tidaknya target anggaran yang diberikan, sehingga ini dapat mendorong pihak tertentu untuk melakukan *budgetary slack* agar laporan anggaran terlihat baik oleh atasannya.

Kesenjangan anggaran telah terjadi di Indonesia pada beberapa tahun terakhir, hal ini mengakibatkan anggaran negara belum menunjukkan pencapaian Indikator Kinerja Utama (IKU) seperti pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan pengangguran hingga ketimpangan. Sepanjang lima tahun terakhir, pertumbuhan ekonomi di Indonesia belum pernah mencapai target keberhasilan yang sangat memuaskan. Meskipun begitu, anggaran pemerintah yang didapati terbesarnya berasal dari penerimaan pajak, pajak ini menjadi tumpuan negara untuk menjalankan program pembangunan yang telah direncanakan pemerintah.

Fenomena *budgeting slack* dalam dunia kerja sering terjadi dan dapat menimbulkan berbagai masalah serta kerugian besar bagi setiap pihak dalam perusahaan atau institusi pemerintah. Salah satu contohnya tentang masalah kesenjangan anggaran yang terjadi di Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang pada tahun 2019.

Saat melaksanakan tugasnya, Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang diatur dengan Peraturan Daerah Kota Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Kota Padang yang menyatakan bahwa tugas utama Dinas

Koperasi dan UKM Kota Padang adalah melaksanakan urusan pemerintah daerah di bidang koperasi dan usaha mikro kecil dan menengah serta tugas pembantuan. Dalam menjalankan tugasnya, pada tahun 2019 Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang mempunyai anggaran sebesar Rp 16.333.114.758,00.

Secara umum realisasi pencapaian kinerja keuangan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang Tahun 2019 baru terealisasi sebesar 93,03%, dengan rincian keuangan per kegiatan sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Ikhtisar Realisasi Pencapaian Target Kinerja Keuangan SKPD**

No	KEGIATAN	ANGGARAN	REALISASI	%
<b>I</b>	<b>Program Pelayanan Administrasi Perkantoran</b>	<b>Rp 1.360.986.000,00</b>	<b>Rp 1.346.307.124,00</b>	<b>100</b>
1	Penyediaan Jasa Surat Menyurat	Rp 5.490.000,00	Rp 5.490.000,00	100
2	Penyediaan Jasa Komunikasi, Sumber Daya Air, dan Listrik	Rp 121.600.000,00	Rp 110.770.634,00	91,09
3	Penyediaan Jasa Pemeliharaan dan Perizinan Kendaraan Dinas/Operasional	Rp 3.700.000,00	Rp 3.689.250,00	99,71
4	Penyediaan Jasa Perbaikan Peralatan Kerja	Rp 27.500.000,00	Rp 27.370.000,00	99,53
5	Penyediaan Alat Tulis Kantor	Rp 45.000.000,00	Rp 44.990.850,00	99,98
6	Penyediaan Barang Cetak dan Penggandaan	Rp 50.000.000,00	Rp 49.998.450,00	100
7	Penyediaan Komponen Instalasi Listrik/Penerangan Bangunan Kantor	Rp 17.500.000,00	Rp 17.475.000,00	99,86
8	Penyediaan Peralatan dan Perlengkapan Kantor	Rp 112.500.000,00	Rp 111.897.700,00	99,46
9	Penyediaan Bahan Bacaan dan Peraturan Perundang-Undangan	Rp 21.996.000,00	Rp 21.960.000,00	99,84
10	Penyediaan Makanan dan	Rp 75.000.000,00	Rp 74.867.360,00	99,82

	Minuman			
11	Rapat-rapat Koordinasi dan Konsultasi Ke Luar Daerah	Rp 818.800.000,00	Rp 818.035.530,00	99,91
12	Penyediaan Alat Kebersihan	Rp 18.000.000,00	Rp 17.962.350,00	99,79
13	Peningkatan Pelayanan Administrasi Perkantoran	Rp 43.900.000,00	Rp 41.800.000,00	95,22
<b>II</b>	<b>Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur</b>	<b>Rp 303.146.000,00</b>	<b>Rp 298.623.791,00</b>	<b>98,51</b>
1	Pengadaan Mebeleur	Rp 65.000.000,00	Rp 60.741.000,00	93,45
2	Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional	Rp 200.146.000,00	Rp 199.907.791,00	99,88
3	Pemeliharaan Rutin/Berkala Perlengkapan Gedung Kantor	Rp 33.000.000,00	Rp 32.975.000,00	99,92
4	Pemeliharaan Rutin/Berkala Mebeleur	Rp 5.000.000,00	Rp 5.000.000,00	100
<b>III</b>	<b>Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan</b>	<b>Rp 30.000.000,00</b>	<b>Rp 29.905.750,00</b>	<b>99,69</b>
1	Penyusunan Laporan Capaian Kinerja dan Ikhtisar Realisasi Kinerja SKPD	Rp 3.000.000,00	Rp 29.905.750,00	99,69
<b>IV</b>	<b>Program Pengembangan Kewirausahaan dan Keunggulan Kompetitif Usaha Kecil Menengah</b>	<b>Rp 1.784.687.500,00</b>	<b>Rp 1.749.689.515,00</b>	<b>98,04</b>
1	Penyelenggaraan Promosi Produk Usaha Mikro Kecil Menengah	Rp 121.109.000,00	Rp 120.555.800,00	99,54
2	Fasilitas Perlindungan (Legalitas) Produk UMKM	Rp 250.000.000,00	Rp 249.327.100,00	99,73
3	Pemberdayaan Wirausaha (Enterpreneur) Baru	Rp 258.500.000,00	Rp 245.088.400,00	94,81
4	Bantuan Sarana dan Prasarana Peralatan Produksi Untuk UMKM	Rp 855.078.500,00	Rp 836.937.265,00	97,88
5	Inventarisasi dan Fasilitas Pemasaran Produk UMKM	Rp 150.000.000,00	Rp 148.796.950,00	99,2

6	Inventarisasi dan Fasilitas Akses Permodalan UMKM ke Kredit Program dan Dana Bergulir	Rp 150.000.000,00	Rp 148.984.000,00	99,32
<b>V</b>	<b>Program Peningkatan Kualitas Kelembagaan dan Usaha Koperasi</b>	<b>Rp 1.050.954.950,00</b>	<b>Rp 917.802.353,00</b>	<b>87,33</b>
1	Inventarisasi dan Fasilitas Pengembangan Usaha dan Akses Permodalan Koperasi ke Kredit Program dan Dana Bergulir	Rp 150.000.000,00	Rp 140.652.164,00	93,77
2	Penilaian Koperasi Berprestasi/Koperasi Award	Rp 150.000.000,00	Rp 128.766.200,00	85,84
3	Fasilitasi Pelayanan dan Peningkatan Manajemen Pengelolaan Koperasi	Rp 302.954.950,00	Rp 246.638.050,00	81,41
4	Pelatihan Simpan Pinjam Pola Syariah Bagi Pengurus Koperasi (DAK)	Rp 128.974.800,00	Rp 121.038.709,00	93,85
5	Pelatihan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Standar Operasional Managerial (SDM) Koperasi (DAK)	Rp 187.686.050,00	Rp 163.401.880,00	87,06
6	Monitoring, Evaluasi, dan Pembinaan Tenaga Pendamping (DAK)	Rp 131.339.150,00	Rp 117.305.350,00	89,31
<b>VI</b>	<b>Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan</b>	<b>Rp 5.789.855.250,00</b>	<b>Rp 5.691.651.390,00</b>	<b>98,3</b>
1	Peringatan Hari Koperasi	Rp 145.763.700,00	Rp 137.281.500,00	94,18
2	Penunjang Operasional Pemeliharaan Sistem Informasi Koperasi dan UMKM	Rp 123.680.750,00	Rp 119.886.850,00	96,93
3	Penunjang Operasional UPTD Pengelolaan Dana Bergulir	Rp 100.000.000,00	Rp 97.145.050,00	97,15
4	Penunjang Operasional Manajer dan Pembukuan KSP PS Kelurahan	Rp 3.072.920.550,00	Rp 3.005.821.900,00	97,82

5	Penunjang Operasional Tenaga Pendamping UMKM	Rp 2.147.317.000,00	Rp 2.136.526.340,00	99,5
6	Rakor Program Kegiatan Dinas/Instansi terkait dan Kecamatan	Rp 200.173.250,00	Rp 194.989.750,00	97,41
<b>VII</b>	<b>Program Peningkatan dan Pengembangan Usaha Simpan Pinjam dan Pembiayaan Pola Syari'ah</b>	<b>Rp 700.100.000,00</b>	<b>Rp 673.325.402,00</b>	<b>96,18</b>
1	Inventarisasi dan Fasilitas Penerapan Aplikasi Pengelolaan Usaha Simpan Pinjam Koperasi	Rp 220.000.000,00	Rp 124.345.750,00	95,65
2	Inventarisasi dan Fasilitas Penerapan Aplikasi Pengelolaan Usaha Simpan Pinjam Koperasi	Rp 220.000.000,00	Rp 211.709.152,00	96,23
3	Penunjang Pembinaan dan Penilaian Kesehatan KSP-USP Koperasi dan KSPSS/USPS	Rp 350.100.000,00	Rp 337.270.500,00	96,34
<b>VIII</b>	<b>Program Peningkatan Pengawasan Koperasi</b>	<b>Rp 531.500.000,00</b>	<b>Rp 510.184.485,00</b>	<b>95,99</b>
1	Audit Manajemen Koperasi	Rp 122.500.000,00	Rp 122.376.000,00	99,9
2	Pengendalian dan Pengawasan Koperasi	Rp 159.000.000,00	Rp 140.930.960,00	88,64
3	Fasilitasi Pengembalian dan Pemindahan Dana KMK ke KSP-PS	Rp 250.000.000,00	Rp 246.877.525,00	98,75
<b>IX</b>	<b>Program Perencanaan Pembangunan Daerah</b>	<b>Rp 25.000.000,00</b>	<b>Rp 21.868.750,00</b>	<b>87,48</b>
1	Penyusunan Rencana Strategis (RENSTRA) SKPD	Rp 25.000.000,00	Rp 21.868.750,00	87,84

Dari tabel diatas, belum terdapat hambatan dan kendala yang cukup berarti dalam pencapaian target kinerja keuangan SKPD yang telah dianggarkan. Dimana tingkat pencapaian realisasi APBD Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang telah mencapai 93,03%. Meskipun begitu, masih terdapat kesenjangan anggaran sebesar 6,97% atau Rp 1.138.418.099,63 yang belum terealisasi oleh Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang . Atas kesenjangan anggaran ini, hal itu disebabkan oleh :

1. Ada beberapa kegiatan yang dianggarkan setelah perubahan APBD sehingga rentang waktu pelaksanaannya singkat.
2. Sering terjadi mutasi di Tingkat Esselon III sehingga banyak kegiatan yang terbengkalai dan dilaksanakan pada akhir tahun anggaran secara terburu-buru.
3. Terbatasnya kapasitas SDM di SKPD karena tidak adanya penerimaan CPNS yang ditempatkan pada Dinas Koperasi dan UMKM Kota Padang pada Tahun 2019.

Dalam penyusunan anggaran ini, ada berbagai pengaruh yang dapat ditimbulkan, banyaknya efek yang timbul dapat mengakibatkan kesenjangan anggaran atau *budgeting slack*. Kesenjangan anggaran ini dapat terjadi jika adanya pihak yang mementingkan keinginan sendiri dalam mencapai tujuan instansi. Tidak hanya peran pihak atasan dan bawahan yang dapat menimbulkan kesenjangan anggaran, tetapi bisa saja kondisi tertentu yang mengakibatkan keterlambatan sehingga terjadinya kesenjangan anggaran itu sendiri.

Kesenjangan anggaran biasanya dilakukan oleh manajer bawahan dikarenakan mereka mengetahui bahwa pengukuran kinerja manajer dinilai dari seberapa baik manajer menggunakan anggaran yang diberikan oleh instansi. Dalam pembuatannya, anggaran operasi instansi dibuat sebaik mungkin agar kinerja manajer ikut dipandang baik oleh atasannya, sehingga mereka akan mendapatkan penghargaan berupa kompensasi dan bonus yang diberikan oleh instansi atas kinerja yang telah mereka laksanakan.

Pada pelaksanaan kegiatan yang dilakukan instansi, partisipasi anggaran sangat diperlukan agar mendapatkan hasil keputusan yang baik. Pengaruh anggaran terhadap perilaku eksekutif juga menimbulkan sebuah partisipasi anggaran serta melibatkan peran dari suatu golongan yang terdiri dari pihak atasan (*principal*) dan pihak bawahan (*agent*), dimana semua peran pihak ini memiliki pengaruh langsung pada saat partisipasi anggaran ini dilaksanakan.

Dalam menyusun anggaran, partisipasi atasan dan bawahan sangat diperlukan agar menghasilkan penyusunan anggaran yang sesuai bagi instansi. Jika anggaran hanya disusun menurut pendapat satu orang saja, maka hasil yang dilaksanakan akan kurang maksimal sehingga ini akan mengakibatkan kesenjangan anggaran pada instansi tersebut. Maka diperlukannya partisipasi atasan dan bawahan dalam menyusun anggaran agar dapat menghasilkan keputusan yang baik dan tidak mencampurinya dengan kepentingan pribadi di tiap tujuan penyusunan oleh pihak-pihak yang diikutsertakan.

Partisipasi anggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak ini, berguna agar instansi mudah dalam mengambil sebuah keputusan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan tindakan yang sangat baik dan cukup efektif digunakan dalam aktivitas instansi, dimana partisipasi dalam penyusunan anggaran akan mengarah pada komunikasi dari berbagai pihak dan menimbulkan tukar pikiran atau pemberian pendapat dari pihak atasan serta pihak bawahan. Partisipasi anggaran adalah tingkat partisipasi seseorang dalam penyusunan anggaran yang menjadi pusat pertanggungjawabannya dimana pihak itu harus mencapai target dan sasaran anggaran yang dibuatnya (Priyetno, 2018).

Tidak hanya partisipasi anggaran yang menimbulkan kesenjangan anggaran, akan tetapi asimetri informasi dalam suatu instansi juga menjadi penyebab senjangan anggaran. Asimetri informasi dapat terjadi dikarenakan adanya salah satu pihak dari suatu transaksi memiliki informasi lebih banyak atau lebih baik daripada pihak lainnya.

Asimetri informasi mendasarkan kepada hubungan kerja sama antara manajer atasan dengan manajer bawahan untuk mendapatkan sebuah informasi yang terkait dengan anggaran, dimana prinsipal memperoleh informasi yang sangat mendalam pada tingkat tinggi (setingkat dengan jabatannya) tetapi tidak dengan informasi yang diperoleh agen. Agen hanya memperoleh informasi dari tingkat menengah sampai bawah terkait semua aktivitas perjalanan alur anggaran tersebut. Dalam penyusunan anggaran ini, timbullah sebuah asimetri informasi yang mengakibatkan perbedaan penyusunan anggaran yang diperlukan oleh

prinsipal dan agen, sehingga dari perbedaan ini bisa bertujung pada kesenjangan anggaran.

Penekanan anggaran (*budget emphasis*) merupakan suatu desakan dari atasan kepada bawahan agar pelaksanaan kinerja bawahan mampu mencapai target dari suatu organisasi sesuai dengan tujuannya. Jika anggaran bisa digunakan lebih efektif, maka bawahan akan mendapatkan kompensasi atas kinerjanya, akan tetapi jika agent tidak mampu memenuhi target instansi, maka ia akan mendapat resiko buruk berupa tidak memperoleh bonus, pengurangan gaji, diberikan sanksi, bahkan bisa sampai dipecat dari pekerjaan dikarenakan ketidaktercapaian tujuan instansi terhadap penggunaan anggaran instansi tersebut. Dalam risiko buruk ini, agent akan cenderung melakukan *slack* dalam anggaran yang dilaporkannya sesuai kebutuhan agar saat melakukan kegiatan operasi bawahan bisa melakukan tindakan penekanan anggaran agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan baik dan bawahan bisa melindungi diri dari risiko buruk yang mungkin dapat terjadi (Heny Kusniawati, 2017).

Dalam penyusunan anggaran, bawahan akan melakukan penyusunan yang sangat baik dan dikendalikan agar terlihat bahwa saat anggaran dipakai ia dapat mencapai target anggaran melalui tindakan penekanan yang tidak diketahui oleh instansinya, sehingga terlihat bawahan ini bisa mencapai target anggaran sesuai penyusunan yang telah diberikan.

Penekanan anggaran yang dilakukan karena adanya kepentingan top manajer bahkan pegawai atau karyawan instansi. Penekanan anggaran ini dianggap perlu bagi mereka agar tidak menimbulkan risiko buruk bagi kepentingan individu, bila terjadi ketidaktercapaian target anggaran, ini dapat memicu tingkat kualitas dan kuantitas instansi menjadi turun. Meskipun penekanan anggaran ini bertujuan agar target anggaran bisa tercapai, tapi ini tetap saja tidak baik untuk dilakukan. Dalam perlakuan ini diharapkan terjadinya penurunan penekanan anggaran agar *budgetary slack* ikut serta menurun dengan semestinya.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Partisipasi Anggaran, Asimetri Informasi, dan *Budget Emphasis* terhadap *Budgeting Slack*.”

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari latar belakang yang penulis utarakan diatas, maka identifikasi beberapa permasalahan yang timbul sebagai berikut :

1. Besarnya jumlah anggaran dapat mempengaruhi sikap seseorang dalam mengambil suatu keputusan untuk pencapaian tujuan suatu instansi .
2. Adanya campur aduk kepentingan pribadi dalam mencapai tujuan instansi.
3. Banyaknya keikutsertaan seseorang dalam penyusunan anggaran dapat mengakibatkan kesenjangan pada anggaran.

4. Perbedaan perolehan informasi dari atasan dan bawahan dapat menimbulkan kesenjangan anggaran pada suatu instansi.
5. Target atau tujuan suatu instansi dapat mengakibatkan penekanan anggaran yang dianggarkan oleh penyusun anggaran.
6. Kesenjangan anggaran dapat terjadi jika tidak adanya perancangan anggaran yang matang sehingga pada saat realisasi, timbullah suatu perbedaan pada nilai anggaran.

### **1.3 Batasan Masalah**

Berdasarkan uraian dari identifikasi masalah diatas, agar pembahasan ini lebih terarah dan tidak mengambang. Maka penulis memberikan batasan masalah pada Pengaruh Partisipasi Anggaran, Asimetri Informasi, dan *Budget Emphasis* terhadap *Budgeting Slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah diatas, maka masalah yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanapengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang ?
2. Bagaimana pengaruh asimetri informasi terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang ?

3. Bagaimanapengaruh *budget emphasis* terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang ?
4. Bagaimanapengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, dan *budget emphasis* terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang ?

### **1.5 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaruh antara partisipasi anggaran terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang.
2. Untuk mengetahui pengaruh antara asimetri informasi terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang.
3. Untuk mengetahui pengaruh antara *budget emphasis* terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang.
4. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, dan *budget emphasis* terhadap *budgeting slack* pada Dinas Pemerintah Kota Padang.

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu:

1. Bagi Instansi

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan atau wawasan dan informasi suatu instansi tentang pengaruh yang menyebabkan terjadinya *budgeting slack* dalam suatu anggaran dan bermanfaat untuk mengetahui ada tidaknya kesenjangan anggaran dalam hasil dari pelaksanaan kerja suatu institusi.

2. Bagi Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan dalam penelitian dan menambah wawasan keilmuan sivitas akademik yang dimana ia dapat mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi kesenjangan anggaran (*budgeting slack*) dalam anggaran khususnya pada pembahasan penelitian yang sama.

3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi seseorang dan suatu lembaga terkait dalam merencanakan penyusunan anggaran agar tidak adanya kesenjangan anggaran yang terjadi di masa yang akan datang.