

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Pengelolaan keuangan daerah sesuai Permendagri 77 tahun 2020 merupakan keseluruhan kegiatan pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Menurut Halim dalam Yoga Pratama & Faizal Fikri (2020) pengelolaan keuangan daerah adalah hak dan kewajiban yang dinilai dapat dengan uang serta segala sesuatu yang dapat dijadikan sebagai kekayaan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan hak dan kewajiban mencakup seluruh kegiatan dalam satu siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

M. Nafarin (2007:11) menyatakan, “Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang”. Anggaran dapat diartikan sebagai alat akuntansi yang membantu organisasi dalam merencanakan dan mengendalikan operasional organisasi. Anggaran dapat menggambarkan bagaimana sumber daya yang diharapkan akan diperoleh dan dipakai selama periode waktu tertentu.

Anggaran sektor publik memuat rencana kegiatan yang dipresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang sederhana anggaran publik merupakan suatu dokumen yang

menjelaskan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi terkait pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi dimasa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi tentang apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang (Mardiasmo, 2018;67).

Dalam Pemerintahan anggaran sering digunakan sebagai alat penilaian kinerja, tolak ukur tercapai atau tidaknya tujuan organisasi/instansi biasanya dilihat melalui realisasi anggaran. Permasalahan yang muncul terkait anggaran adalah adanya penggunaan anggaran secara berlebihan atau kekurangan anggaran yang dialokasikan untuk aktivitas-aktivitas yang kurang penting inilah yang disebut senjangan anggaran atau *Budgetary slack*.

Menurut Suartana (2010: 137), *budgetary slack* adalah “proses penganggaran yang ditemukan adanya distorsi secara sengaja dengan menurunkan pendapatan yang dianggarkan dan meningkatkan biaya yang dianggarkan”. Senjangan anggaran (*budgetary slack*) dapat diartikan sebagai perbedaan antara jumlah anggaran yang dinyatakan dan diestimasi terbaik yang secara jujur diprediksikan. Senjangan anggaran terjadi dikarenakan manajer menetapkan pendapatan lebih rendah dan biaya yang lebih tinggi dibandingkan dengan estimasi yang seharusnya menjadi target organisasi tersebut. Estimasi adalah anggaran yang sesungguhnya terjadi dan sesuai dengan kemampuan terbaik perusahaan. Pihak yang mengetahui adanya senjangan atau tidaknya anggaran adalah pembuatan anggaran itu sendiri.

Senjangan anggaran (*Budgetary slack*) sering terjadi pada Organisasi Perangkat Daerah pada Pemerintah Kota Kupang, seperti yang terjadi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang dapat dilihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.1 Target dan Realisasi Belanja 2021 dan 2022

| Jenis Belanja                     | 2021             |                     |              | 2022             |                     |              |
|-----------------------------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|
|                                   | Rp Target (Juta) | Rp Realisasi (Juta) | %            | Rp Target (Juta) | Rp Realisasi (Juta) | %            |
| BELANJA OPERASI                   | 4.009,18         | 3.964,29            | 98,88        | 4.047,37         | 3.963,59            | 97,93        |
| Belanja Pegawai                   | 3.430,36         | 3.399,37            | 99,10        | 3.560,41         | 3.487,81            | 97,96        |
| Belanja Barang dan Jasa           | 578,82           | 564,91              | 97,60        | 486,96           | 475,78              | 97,70        |
| BELANJA MODAL                     | 8,72             | 8,72                | 100,00       | 500,00           | 242,20              | 48,44        |
| Belanja Modal Peralatan dan Mesin | 8,72             | 8,72                | 100,00       | 500,00           | 242,20              | 48,44        |
| <b>TOTAL BELANJA DINAS</b>        | <b>4.017,90</b>  | <b>3.973,01</b>     | <b>98,88</b> | <b>4.547,37</b>  | <b>4.205,79</b>     | <b>92,49</b> |

Sumber: Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang 2023

Dari tabel tersebut diatas dapat dilihat terjadi penurunan realisasi anggaran di tahun 2022 jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya baik secara total maupun per jenis belanja. Terutama terjadi pada jenis belanja modal yang pada tahun 2022 capaiannya hanya 48.44% dari 100% di tahun 2021. Realisasi yang rendah merupakan indikasi awal terjadinya *budgetary slack*. Jika dilihat dari capaian penyebab terjadinya realisasi yang rendah pada tahun anggaran 2022 adalah pada belanja modal dimana dari rencana anggaran sebesar 500 juta yang bisa diselesaikan hanya 242 juta saja. Pada belanja modal tersebut merupakan dana DAK yang direncanakan untuk pengadaan fasilitas perpustakaan seperti meja baca, kursi, AC dan beberapa perlengkapan perpustakaan. Menurut informasi dari pegawai Perpustakaan bahwa yang menyebabkan tidak bisa terserap secara

maksimal dikarenakan beberapa faktor diantaranya Dinas Kearsipan tidak memiliki SDM yang bersertifikasi pengadaan barang dan jasa, terlambatnya penginputan tender pada system rencana umum pengadaan dan pada saat pengusulan dari Dinas Kearsipan dan Perpustakaan hanya melakukan pengusulan secara glondongan belum dirinci kebutuhan yang sesungguhnya sehingga pada saat anggaran disetujui baru dilakukan rincian berdasarkan anggaran yang ada. Hal ini menjadi suatu fenomena yang menarik untuk diteliti mengingat bahwa sering terjadinya pembengkakan anggaran belanja dimana OPD pada saat merencanakan suatu anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan sehingga berpengaruh pada realisasi terutama pada jenis belanja modal.

Menurut beberapa pegawai Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang setelah dilakukan wawancara awal bahwa penyebab terjadinya *Budgetary slack* (senjangan anggaran) dipicu oleh beberapa faktor yaitu kurangnya keterlibatan pegawai dalam penyusunan anggaran sehingga berdampak pada pegawai tidak mengetahui peruntukan anggaran dalam kegiatannya (partisipasi anggaran), perbedaan pemahaman tentang proses penganggaran yang berbasis system informasi (asimetri informasi), penekanan anggaran sering dilakukan oleh pimpinan (*budget emphasis*), pelaksanaan tugas yang sering tumpang tindih (kompleksitas tugas) dan adanya kebijakan baru yang berdampak pada pemotongan anggaran (ketidakpastian lingkungan).

Dalam wawancara tahap awal dengan beberapa pegawai Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang bahwa senjangan anggaran yang terjadi salah satunya diakibatkan karena kurangnya peran dari pegawai dalam penyusunan anggaran

(Partisipasi Anggaran). Pada saat pengusulan anggaran DAK ternyata hanya 1 pegawai saja yang melakukan pengusulan tanpa melibatkan bidang perpustakaan secara keseluruhan. Hal ini berdampak ketika anggaran tersebut sudah menjadi kegiatan dan termuat dalam dokumen anggaran, banyak pegawai yang tidak mengetahui asal usul kegiatan tersebut sehingga kegiatan tidak bisa berjalan maksimal dan berdampak pada realisasi anggaran yang kecil.

Hasil wawancara juga diperoleh informasi bahwa *budgetary slack* pada Dinas Kearsipan terjadi akibat pemegang kebijakan anggaran yang melakukan penekanan anggaran (*budget emphasis*) dengan alasan efisiensi walaupun anggaran sudah termuat dalam dokumen anggaran sehingga hal ini juga bisa menjadi salah satu penyebab terjadinya *budgetary slack*. Selain itu juga ada faktor kebijakan Pemerintah pusat beberapa yang terjadi beberapa tahun terakhir seperti refocusing dan redesign anggaran (ketidakpastian lingkungan). Hal ini berdampak pemangkasan rincian belanja dalam kegiatan yang akhirnya cukup banyak kegiatan yang tidak bisa berjalan karena secara output tidak bisa tercapai sehingga anggaran secara keseluruhan tidak terserap.

Terkait dengan terjadinya asimetri informasi (perbedaan informasi) mulai dari atasan hingga staf dalam penyusunan anggaran, dari hasil wawancara diketahui bahwa ada pegawai Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang yang menganggap penganggaran itu merupakan tupoksi dari bagian perencanaan saja sedangkan jika dilihat lebih teliti sebenarnya anggaran itu melekat dengan kegiatan sehingga dengan sendirinya setiap pegawai harus paham tentang penganggaran

terutama menyangkut kegiatannya masing-masing. Dengan demikian maka dapat meminimalkan *budgetary slack*.

Selain partisipasi anggaran, *budget emphasis*, ketidakpastian lingkungan dan asimetri informasi, terdapat faktor yang juga mempengaruhi *budgetary slack* yaitu kompleksitas tugas, dimana kompleksitas tugas itu dapat diartikan sebagai beban kerja yang berlebihan dan atau pekerjaan yang tidak sesuai tupoksi serta tidak terstruktur. Kompleksitas tugas cenderung menciptakan senjangan anggaran. Seperti yang terjadi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang bahwa ketika suatu kegiatan yang tidak terstruktur kerjanya atau mempunyai tingkat kesulitan yang tinggi berpotensi melewati tahun anggaran sehingga dengan sendirinya anggaran tersebut tidak terserap 100% dan hal ini berdampak terjadinya *budgetary slack*.

Yeandrawita (2015) menyatakan bahwa *budgetary slack* dipengaruhi oleh partisipasi anggaran, asimetri informasi, kompleksitas tugas dan penekanan anggaran. Sedangkan menurut Putu Ayu Regita Naraswari dan I Made Sukartha (2019), *budgetary slack* dipengaruhi oleh asimetri informasi, penekanan anggaran, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan.

Hasil penelitian Elfi Rahmiati, 2013 menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap *budgetary slack* sedangkan Elsa Meirina, Afdalludin (2018) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap *budgetary slack*

Dwi Lina Nur Wiyastuti dkk (2021) dan Ni Putu Dewik Erina, Wayan Suartana (2016) menunjukkan bahwa *budget emphasis* berpengaruh signifikan

terhadap *budgetary slack* sedangkan menurut Elsa Meirina dan Afdalludin (2018) bahwa *budget emphasis* berpengaruh tidak signifikan terhadap *budgetary slack*.

Menurut penelitian Putu Ayu Regita Naraswari, I Made Sukartha (2019) bahwa ketidakpastian lingkungan mempunyai pengaruh secara signifikan terhadap *budgetary slack* sementara menurut Tun Huseno (2017) bahwa ketidakpastian lingkungan menunjukkan pengaruh tidak signifikan.

Hasil penelitian Dwi Lina Nur Wiyastuti (2021), asimetri informasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terjadinya slack anggaran. Sedangkan Heni Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya (2017) menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh tidak signifikan terhadap *budgetary slack*.

Penelitian yang dilakukan oleh Yeandrawita (2015) menunjukkan ada pengaruh yang signifikan antara kompleksitas tugas dengan *budgetary slack* sementara Eriska Yulianti (2014) tidak menunjukkan adanya pengaruh signifikan antara kompleksitas tugas terhadap *budgetary slack*.

Sementara pengaruh antara partisipasi anggaran dengan asimetri informasi juga menunjukkan hal yang berbeda dimanan menurut Dwi Lina Nur Wiyastuti (2021) bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap asimetri informasi sedangkan Fauzan, Eliada Herwiyanti (2015) partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap asimetri informasi, sedangkan menurut Evi Octavia & Nyayu Rizma bahwa partisipasi anggaran tidak berpengaruh signifikan terhadap asimetri informasi.

Dwi Lina Nur Wiyastuti, Indra Prasetyo, C. Sri Hartati (2021) menunjukkan bahwa *budget emphasis* berpengaruh positif terhadap asimetri informasi

sendangkan Fernanda Evindiana, Rita Andini, Mariska Ariesta Putri (2018) menyimpulkan tidak ada pengaruh *budget emphasis* terhadap asimetri informasi.

Penelitian yang dilakukan Fauzan, Eliada Herwiyanti (2015) menunjukkan asimetri informasi mampu memediasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* sedangkan hasil berbeda dari penelitian yang dilakukan oleh Dwi Lina Nur Wiyastuti, Indra Prasetyo, C. Sri Hartati (2021).

Fernanda Evindiana (2018) menunjukkan bahwa asimetri informasi mampu memediasi pengaruh antara penekanan anggaran (*budget emphasis*) terhadap *budgetary slack* sedangkan Fauzan (2015) menyimpulkan asimetri informasi tidak mampu memediasi pengaruh antara penekanan anggaran terhadap *budgetary slack*.

Berdasarkan fenomena yang ada dan temuan-temuan penelitian terdahulu yang sebagian bertentangan maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Pengaruh Partisipasi Anggaran, Budget Emphasis, Ketidakpastian Lingkungan dan Kompleksitas Tugas terhadap Budgetary Slack dengan Asimetri Informasi sebagai variabel mediasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang.

## **1.2. Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana gambaran tentang Partisipasi Anggaran, *Budget Emphasis*, Ketidakpastian Lingkungan, Asimetri Informasi, Kompleksitas Tugas dan *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?



2. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
3. Apakah *Budget Emphasis* berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
4. Apakah Ketidakpastian Lingkungan berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
5. Apakah Asimetri Informasi berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
6. Apakah Kompleksitas Tugas berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
7. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh signifikan terhadap Asimetri informasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
8. Apakah *Budget Emphasis* berpengaruh signifikan terhadap Asimetri Informasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
9. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* melalui Asimetri Informasi sebagai variabel mediasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?
10. Apakah *Budget Emphasis* berpengaruh signifikan terhadap *Budgetary Slack* melalui Asimetri Informasi sebagai variabel mediasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah penelitian maka tujuan penelitian adalah untuk mengetahui:

1. Gambaran tentang Partisipasi Anggaran, *Budget Emphasis*, Ketidakpastian Lingkungan, Asimetri Informasi, Kompleksitas Tugas dan *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
2. Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
3. Pengaruh *Budget Emphasis* terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
4. Pengaruh Ketidakpastian Lingkungan terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
5. Pengaruh Asimetri Informasi terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
6. Pengaruh Kompleksitas Tugas terhadap *Budgetary Slack* pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
7. Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Asimetri informasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
8. Pengaruh *Budget Emphasis* terhadap Asimetri Informasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
9. Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary Slack* melalui Asimetri Informasi sebagai variabel mediasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang
10. Pengaruh *Budget Emphasis* terhadap *Budgetary Slack* melalui Asimetri Informasi sebagai variabel mediasi pada Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis.

##### **1. Manfaat teoritis**

Dapat memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan dalam bidang manajemen keuangan daerah dalam rangka memberikan solusi bagi perbaikan kinerja dalam organisasi demi peningkatan kualitas pelayanan.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Kupang diharapkan penelitian ini dapat menjadi informasi bagi pemimpin dalam kerangka penetapan kebijakan dan pembangunan karakter pegawai yang ada.
- b. Bagi peneliti lain penelitian ini dapat menjadi data awal sebagai bahan rujukan untuk penelitian yang sejenis atau memiliki keterkaitan dengan variabel penelitian yang digunakan.