

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Anggaran merupakan suatu pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan di capai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter. Anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang di biayai dengan uang publik. Instrumen ini penting karena berkaitan dengan proses penentuan alokasi dana untuk setiap program.

Instrumen anggaran ini mempunyai fungsi sebagai perencanaan, pengendalian, membuat kebijakan fiskal, melihat suatu komitmen yang disepakati oleh eksekutif dan legislatif, menghasilkan pekerjaan yang efektif dan efisien, menampung aspirasi rakyat, dan penilaian terhadap tim eksekutif sebagai pertanggungjawaban pencapaian target anggaran serta efisiensi pelaksanaannya kepada tim legislatif. Penyusunan anggaran ini akan melalui beberapa dari persiapan, pengajuan untuk diratifikasi/pengesahan, pelaksanaan anggaran, serta proses pelaporan dan evaluasi anggaran (Mahsun, dkk, 2015:68).

Terdapat dua proses penyusunan anggaran, yaitu: *top-down* atau *bottom-up*. Penyusunan secara *top-down*, dimana manajer senior menetapkan anggaran kepada tingkat yang lebih rendah sebagai pelaksana. Sedangkan Penyusunan secara *bottom-up*, manajer level bawah setiap bidang/entitas menetapkan anggaran kemudian disahkan oleh manajer senior. Proses ini terjadi karena semua informasi terbaik itu

diketahui oleh manajer sehingga mampu mempengaruhi pendapatan dan beban suatu organisasi (Anthony dan Govindarajan, 2005:86).

Anggaran yang disusun harus menantang namun dapat dicapai (*achievable*). Jika target anggaran mudah dicapai akan timbul respon positif, sedangkan jika target yang dicapai oleh anggaran terlampaui sulit untuk dicapai akan menimbulkan respon negatif. Dampak dari respon negatif pada penyusunan anggaran, akan timbul tindakan-tindakan jangka pendek yang tidak sesuai dengan kepentingan jangka panjang perusahaan. Proses anggaran akan dibuat dengan menciptakan pendapatan yang lebih rendah dan pengeluaran yang lebih tinggi, dari estimasi terbaik mengenai jumlah-jumlah seharusnya. Oleh karena itu anggaran yang dicapai adalah target yang lebih mudah bagi manusia dalam entitas untuk dicapai. Perbedaan antara jumlah anggaran disebut dengan *Budgetary Slack* (Anthony dan Govindarajan, 2005:87).

Proses penyusunan anggaran ini juga dialami oleh sektor publik/pemerintahan di Indonesia. Anggaran ini memuat segala rincian penerimaan Negara, pengeluaran/belanja negara, serta pembiayaan yang ditetapkan dengan undang-undang selama satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai 31 Desember tahun fiskal. Biasa tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBN/APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara/daerah dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara/daerah. Tentunya penyusunan APBN/APBD ini berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Dalam APBN/APBD ini juga

dilampirkan secara menyeluruh mengenai laporan-laporan keuangan sektor publik. Laporan keuangan ini terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan, Laporan Kinerja Keuangan, dan Laporan Perubahan Ekuitas.

Salah satu aspek untuk melihat keberhasilan APBN/APBD suatu daerah, yaitu Laporan Realisasi Anggaran. Laporan ini yang mengisi informasi mengenai realisasi anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan oleh suatu entitas. Laporan realisasi ini berisi perbandingan aktual/realisasi dengan anggaran yang sudah ditentukan untuk tahun fiskal. Dari perbandingan ini akan timbul *variance* dalam laporan yang dikenal dalam sektor publik dengan SILPA. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006, SILPA merupakan sisa dana yang diperoleh dari aktualisasi penerimaan serta pengeluaran anggaran daerah selama satu periode (Sughiarti dan Supadmi, 2014:481).

Berikut ini menunjukkan perbandingan anggaran dan realisasi anggaran Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) yang akan menunjukkan jumlah SILPA yang sudah di audit di tahun 2014, sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2014 (Audited)**  
**Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT)**

Uraian	Tahun Anggaran 2014 (Audited)			
	Anggaran	Realisasi	Berlebih (berkurang)	% Realisasi thd Anggaran
<b>PENDAPATAN DAERAH</b>				
Pendapatan Asli Daerah	734,805,391,648	763,300,806,702	28,495,415,054	103.88
Dana Perimbangan	1,279,158,719,520	1,282,745,347,275	3,586,627,755	100.28
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	734,402,126,000	741,467,166,700	7,065,040,700	100.96
<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>2,748,366,237,168</b>	<b>2,787,513,320,677</b>	<b>39,147,083,509</b>	<b>101.42</b>
<b>BELANJA DAERAH</b>				
Belanja Tidak Langsung	1,809,053,974,572	1,733,924,105,031	-75,129,869,541	95.85
Belanja Langsung	1,090,229,901,356	955,008,639,251	-135,221,262,105	87.6
<b>Jumlah Belanja</b>	<b>2,899,283,875,928</b>	<b>2,688,932,744,282</b>	<b>-210,351,131,646</b>	<b>92.74</b>
<b>Surplus (Defisit) Anggaran</b>	<b>(150,917,638,760)</b>	<b>98,580,576,395</b>	<b>249,498,215,155</b>	<b>-65.32</b>
<b>PEMBIAYAAN</b>				
Penerimaan Daerah	236,731,163,760	235,104,723,833	-1,626,439,927	99.31
Pengeluaran Daerah	85,813,525,000	85,562,085,000	-251,440,000	99.71
<b>Pembiayaan Netto</b>	<b>150,917,638,760</b>	<b>149,542,638,833</b>	<b>-1,374,999,927</b>	<b>99.09</b>
<b>Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)</b>		<b>248,123,215,228</b>	<b>248,123,215,228</b>	

*Sumber : Dispenda, NTT*

Sedangkan tabel berikut menunjukkan perbandingan anggaran dan realisasinya pada tahun berikut yang telah di audit, yang akan menunjukkan jumlah SILPA di tahun 2015, sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2015 (Audited)**  
**Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT)**

URAIAN	TAHUN ANGGARAN 2015 (AUDITED)			
	ANGGARAN	REALISASI 2015	% REALISASI THD ANGGARAN	2014
<b>PENDAPATAN DAERAH</b>				
Pendapatan Asli Daerah	872,546,745,800	882,315,240,378	101.12	763,300,806,702
Pendapatan Transfer Daerah	2,467,465,080,000	2,425,707,837,989	98.31	2,016,666,627,275
Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	13,161,648,000	7,646,336,929	58.10	7,545,886,700
<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>3,353,173,473,800</b>	<b>3,315,669,415,296</b>		<b>2,787,513,320,677</b>
<b>BELANJA DAERAH</b>				
Belanja Operasi	2,487,718,196,681	2,403,062,103,301	96.60	1,995,462,822,960
Belanja Modal	696,852,477,347	606,702,214,577	87.06	407,600,788,970
Belanja Tidak Terduga	7,500,000,000	1,050,797,527	14.01	18,769,507,737
<b>Jumlah Belanja</b>	<b>3,192,070,674,028</b>	<b>3,010,815,115,405</b>	<b>94.32</b>	<b>2,421,833,119,667</b>
<b>Transfer</b>	<b>331,907,887,000</b>	<b>317,680,998,260</b>	<b>95.71</b>	<b>267,099,624,615</b>
<b>Jumlah Belanja + Transfer</b>	<b>3,523,978,561,028</b>	<b>3,328,496,113,665</b>	<b>94.45</b>	<b>2,688,932,744,282</b>
<b>Surplus (Defisit) Anggaran</b>	<b>(170,805,087,228)</b>	<b>(12,826,698,369)</b>	<b>7.51</b>	<b>98,580,576,395</b>
<b>PEMBIAYAAN</b>				
Penerimaan Daerah	255,505,087,228	254,559,322,158	99.63	235,104,723,833
Pengeluaran Daerah	84,700,000,000	83,006,600,000	98.00	85,562,085,000
<b>Pembiayaan Netto</b>	<b>170,805,087,228</b>	<b>171,552,722,158</b>	<b>100.44</b>	<b>149,542,638,833</b>
<b>Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SILPA)</b>		158,726,023,789		248,123,215,228

Sumber : Dispenda, NTT

Jika dilihat dari tabel 1.1 dan tabel 1.2 di atas, tertera jumlah pendapatan yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan ini terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Penerimaan Dana Perimbangan, Serta Pendapatan lain-lain yang sifatnya sah. Sedangkan Belanja meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak diperoleh pembayaran kembali. Terdiri dari Belanja yang langsung, tidak langsung, operasi, modal dan tidak terduga. Termasuk Pembiayaan yang meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan terdiri dari Penerimaan yang tunjuk untuk menutupi defisit APBD dan Pengeluaran yang dimanfaatkan untuk surplus APBD. Uraian inilah yang akan diperhitungkan sehingga akhirnya ketidaksesuaian antara aktual dan anggaran yang menimbulkan SILPA.

Dalam Laporan Realisasi Anggaran harus memperhatikan setiap proposi kebutuhan dan pendapatan suatu daerah dalam menetapkan target anggaran suatu daerah (Abdullah dan Nazry, 2014:275). Proposi kebutuhan seharusnya dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan yang sudah diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah & PP No. 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan, serta Pendapatan lain-lain daerah yang sah. Apabila dalam suatu daerah menganggarkan tidak sesuai dengan potensi kebutuhan yang sudah dialokasikan, maka akan tercipta

suatu kesenjangan anggaran/*Budgetary Slack* yang tercermin oleh *variance* anggaran yang merupakan selisih antara setiap uraian yang dianggarkan dan realisasinya, hasil ini menunjukkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi NTT masih kurang optimal. Berdasarkan hasil penelitian terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi, diantaranya adalah Penekanan Anggaran (*Budget Emphasis*), Tingkat Kohesivitas Kelompok (*Group Cohesiveness*), dan Perilaku Disfungsional (*Dysfunctional Behavior*).

*Budget Emphasis* adalah pemberian reward atau penilaian kinerja bagi para manajer menengah ke bawah berdasarkan pada pencapaian target anggaran, atau apabila para manajer mempersepsikan bahwa kinerja dan penghargaannya di nilai berdasarkan pada target anggaran yang dicapai (Dunk, 1993:36). Penilaian kinerja merupakan penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawannya berdasarkan atas sasaran, standar, dan kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya (Siegel dan Marconi, 1989:199). Jika suatu anggaran dijadikan faktor dominan dalam penilaian kinerja bawahan suatu organisasi. Jika realisasinya memuaskan akan diberikan *reward*, sedangkan hasil tidak memuaskan akan diberikan sanksi. Oleh karena itu bawahan suatu organisasi bisa menciptakan *slack*, dengan menciptakan *mark up* (meninggikan biaya) dan *mark down* (menurunkan penerimaan). Hasil penelitian Muh Irfan, Budi Santoso, dan Lukman Effendi (2016:173) menyatakan bahwa Penekanan Anggaran tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap *Slack Budget*, namun penelitian yang dilakukan oleh

Maya Triana, Yuliusman, Wirmie Eka Putra (2012:55) menunjukkan hasil yang signifikan mengenai pengaruh *Budget Emphasis* terhadap *Slack Budget*.

*Group Cohesiveness* adalah kelompok formal dan informal yang memiliki kedekatan atau kesamaan dalam sikap, perilaku, dan prestasi. *Group Cohesiveness* ini dikaitkan dengan dorongan anggota yang sifatnya tetap bersama dibandingkan dorongan untuk mendesak anggota keluar dari kelompok (Gibson dkk, 1993:251). Dalam suatu organisasi baik pemerintahan/perusahaan, jika memiliki kelompok dengan tingkat kohesivitas tinggi dimana tujuan kelompok tidak sesuai dengan tujuan organisasi, akan tercipta suatu kesenjangan (*slack*). Tentunya terjadi pada saat proses penyusunan anggaran juga. Hasil penelitian Putranto (2012:124) menyatakan bahwa Variabel *Group Cohesiveness* juga tidak berpengaruh secara signifikan terhadap hubungan partisipasi anggaran dan *Budgetary Slack*, sehingga *group cohesiveness* bukan merupakan variabel moderat. Sedangkan penelitian Putri Rahmi, Siti Khairani, dan Kathryn Sugara (2015:9) menyatakan bahwa *Group Cohesiveness* berpengaruh terhadap *Slack Budget*.

*Dysfunctional Behaviour* ini berarti melakukan suatu perilaku yang tidak sesuai dengan standar organisasi sehingga mengurangi kualitas yang tercipta. Dalam suatu organisasi harus tercipta keserasian yang terjadi antara manajer senior maupun bawahan, jika tidak ada keserasian akan menimbulkan suatu tindakan *Dysfunctional Behaviour* (Sujana, 2010:3). Anggaran memiliki hubungan dan dampak yang secara langsung terhadap perilaku individu, yang terkadang membuat individu bersifat cemas. Adanya sikap ini akan menimbulkan suatu sifat yang bias untuk informasi

yang diberikan. Informasi yang bias didefinisikan sebagai perilaku disfungsional, karena kualitas tidak sesuai standar. Akhirnya menimbulkan suatu *slack*, yang terjadi pada anggaran. Salah satu faktor mempengaruhi kecenderungan akuntansi hal ini berhubungan dengan penyusunan anggaran terhadap perilaku menyimpang yaitu pengendalian internal, penghargaan, informasi asimetri, kepatuhan terhadap aturan akuntansi, dan moralitas management (Kusumastuti, dkk, 2012:2). Penelitian yang berhubungan dengan *Dysfunctional Behaviour* terhadap *Budgetary Slack* yang merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi *Dysfunctional Behaviour*, yaitu Informasi Asimetri. Hasil Penelitian menurut Nurainun, Kurniati, Wendy (2012:590) menyatakan *Information Asymmetry* tidak berpengaruh terhadap *Budgetary Slack*, namun penelitian Sujana (2010:23) menyatakan bahwa Informasi Asimetri berpengaruh secara signifikan terhadap *Budgetary Slack*.

Berdasarkan uraian sebagaimana telah dijelaskan diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti **Pengaruh *Budget Emphasis*, *Group Cohesiveness*, dan *Dysfunctional Behaviour* terhadap *Budgetary Slack* (Studi Pada Badan Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Pengelolaan Aset Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur).**

## 1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Apakah terdapat pengaruh *Budget Emphasis* terhadap *Budgetary Slack*?
2. Apakah terdapat pengaruh *Group Cohesiveness* terhadap *Budgetary Slack*?

3. Apakah terdapat pengaruh *Dysfunctional Behavior* terhadap *Budgetary Slack*?
4. Apakah *Budget Emphasis*, *Group Cohesiveness*, dan *Dysfunctional Behavior* berpengaruh secara simultan terhadap *Budgetary Slack* ?

### **1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah yang ada, maka maksud dan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji besarnya pengaruh *Budget Emphasis* terhadap *Budgetary Slack*.
2. Untuk menguji besarnya pengaruh *Group Cohesiveness* terhadap *Budgetary Slack*.
3. Untuk menguji besarnya pengaruh *Dysfunctional Behavior* terhadap *Budgetary Slack*.
4. Untuk menguji besarnya pengaruh *Budget Emphasis*, *Group Cohesiveness*, dan *Dysfunctional Behavior* secara simultan terhadap *Budgetary Slack*.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Setiap penelitian diharapkan bermanfaat bagi semua pihak yang membacanya maupun yang secara langsung terkait di dalamnya. Adapun manfaat penelitian ini adalah:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Mampu memperkaya konsep atau teori yang mampu berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam pembuktian suatu teori bahwa *Budget Emphasis*, *Group Cohesiveness*, dan *Dysfunctional Behavior* dapat mempengaruhi *Budgetary Slack*.

## **2. Manfaat Praktis**

Dapat memberikan masukan kepada perusahaan yang akan diteliti sehingga mampu mempertimbangkan setiap faktor-faktor sehingga mampu mencegah terjadinya kesenjangan saat menyusun anggaran.

