

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Proses perencanaan dan realisasi anggaran memerlukan partisipasi dan perencanaan yang baik karena merupakan proses penentuan kebijakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah. Sejalan dengan berlakunya Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang - Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, lahirlah peraturan yang lebih rinci misalnya PP No.20/2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No. 21/2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, PP No. 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah dan PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Anggaran merupakan sebuah alat bantu manajemen dalam menjalankan fungsi perencanaan, koordinasi, komunikasi dan pengendalian. Anggaran merupakan alat manajemen yang sangat penting untuk mengkomunikasikan rencana-rencana manajemen di dalam suatu organisasi, mengalokasikan sumber daya dan mengkoordinasikan aktivitas (Harefa, 2008). Selain itu, anggaran juga berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien. Anggaran sebagai alat perencanaan mempunyai peranan dalam hal merencanakan pembiayaan dan pendapatan pada suatu pusat pertanggungjawaban yang akan dicapai pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu dengan melaksanakan

berbagai kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan sebagai alat pengendalian, anggaran berperan dalam hal penilaian kinerja manajer dengan melihat sejauh mana manajer dapat mencapai target yang sudah ditetapkan dalam anggaran.

Proses penyusunan anggaran pada beberapa waktu lalu dilakukan dengan sistem *top-down*, artinya atasan yang menentukan anggaran yang akan dijalankan kedepannya dan bawahan hanya menjalankan apa yang sudah ditetapkan dalam anggaran. Hal ini mengakibatkan tidak efektifnya kinerja bawahan. Dengan adanya perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi memberikan konsekuensi perlunya perubahan pendekatan pada manajemen keuangan daerah.

Namun otonomi daerah yang terbentuk menciptakan kesenjangan dalam penganggaran daerah dimana kesenjangan terjadi antara divisi - divisi yang ada dalam pemerintahan atau antara bawahan dengan atasan. Berdasarkan pada kondisi tersebut di atas, maka kemudian munculah sistem penganggaran yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajer atau bawahan yaitu penganggaran partisipasi (*participatory budgeting*). Anggaran partisipatif adalah sebuah proses yang menggambarkan dimana individu-individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran, dan perlunya penghargaan atas pencapaian anggaran tersebut (Brownell, 1982 dalam Falikhatun, 2007). Semakin tinggi keterlibatan individu dalam hal ini manajer tingkat bawah maka semakin tinggi pula rasa tanggung jawab mereka untuk melaksanakan keputusan yang dihasilkan bersama tersebut. Namun, keterlibatan manajer tingkat bawah dalam penyusunan anggaran terkadang menimbulkan masalah lain yaitu kesenjangan anggaran atau yang lebih dikenal dengan *budgetary slack*. *Budgetary slack* adalah

perbedaan/selisih antara sumber daya yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran (Anggraeni, 2008).

Salah satu alasan diterapkannya anggaran partisipatif yaitu karena adanya informasi asimetri, yaitu perbedaan informasi yang dimiliki bawahan dengan atasan. Hal ini disebabkan karena ada beberapa alasan di antaranya yaitu karena penetapan anggaran tidak dapat dilakukan seoptimal mungkin ketika subordinat atau manajemen tingkat bawah memiliki informasi yang lebih baik tentang faktor - faktor yang mempengaruhi kinerjanya dibandingkan superior atau manajemen tingkat atas.

Oleh karena itu, diterapkanlah sistem anggaran partisipatif agar informasi yang dimiliki bawahan dapat dikomunikasikan dengan atasan. Namun, perbedaan informasi antara bawahan dan atasan menjadi faktor utama terjadinya *budgetary slack*, faktor lain yang juga mempunyai pengaruh yaitu penekanan anggaran dan penilaian kinerja. Penerapan anggaran partisipatif diharapkan dapat mengurangi perbedaan informasi yang dimiliki antara bawahan dengan atasan karena dalam anggaran partisipatif, informasi yang dimiliki bawahan dapat dikomunikasikan dengan atasan. Namun, kondisi tersebut juga dapat menyebabkan terjadinya senjangan anggaran jika bawahan memberikan informasi yang bias kepada atasan (Falikhhatun, 2007). Beberapa peneliti menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetri. Informasi asimetri adalah kondisi dimana bawahan memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan atasan.

Makna anggaran partisipasi di swasta dan di sektor publik akan berbeda. Di pemerintahan daerah, makna partisipasi adalah pelibatan SKPD dalam

penyusunan anggaran daerah (APBD) (Abdullah, 2008). Melalui sistem ini, semua pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran sehingga tercapai kesepakatan mengenai penganggaran.

Anggaran Pemerintah Kabupaten Subang memiliki perencanaan yang sesuai dengan yang diharapkan dan menjawab kebutuhan masyarakat. Optimalisasi pendapatan daerah melalui upaya penggalian potensi pajak dan retribusi sedangkan prioritas kebijakan belanja tidak akan terlepas dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sesuai dengan arah pembangunan daerah Kabupaten Subang. Implementasi dari kebijakan dalam proses penyusunan dan realisasi anggaran Pemerintah Kabupaten Subang dapat tercermin melalui Laporan Realisasi Anggaran tahun 2009 – 2013 (terlampir) di pos pendapatan dan belanja yang dirilis oleh Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.

Tabel 1.1

Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Subang

Tahun Anggaran 2009 – 2013

Tahun	Anggaran Pendapatan	Realisasi Pendapatan	Selisih lebih/kurang	Anggaran Belanja	Realisasi Belanja	Selisih lebih/kurang
2009	1,085,841	1,111,836	-25,995	1,092,411	1,074,026	18,384
2010	1,237,131	1,186,278	50,853	1,293,739	1,239,355	54,384
2011	1,410,432	1,405,974	4,458	1,420,963	1,351,795	69,168
2012	1,554,839	1,566,137	11,297	1,596,380	1,481,609	-114,771
2013	1,771,192	1,815,830	44,638	1,895,731	1,778,350	-117,380

(dalam jutaan rupiah)

Tabel tersebut menunjukkan kinerja para manajer pemerintah kurang optimal, terbukti dalam penetapan anggaran masih sering terjadi selisih lebih dan

selisih kurang antara anggaran yang ditetapkan dengan anggaran sesungguhnya. Dicermati dari data tersebut, Laporan Realisasi Anggaran APBD tahun 2009-2013, menunjukkan bahwa jumlah anggaran yang ditetapkan ada yang kurang dari 100% dan ada yang lebih dari 100% terealisasi. Berdasarkan data tersebut terlihat anggaran diestimasi dengan sengaja agar jumlah yang tertera lebih tinggi atau bahkan lebih kurang dari yang seharusnya, sehingga dapat menimbulkan senjangan anggaran.

Dilihat dari data tersebut dapat diketahui estimasi anggaran di tahun berikutnya tidak memperhatikan realisasi anggaran tahun sebelumnya. Hal ini terlihat dari rencana yang telah ditetapkan bahwa realisasi anggaran yang dialokasikan cenderung mengalami peningkatan tetapi secara presentasi realisasinya cenderung tidak stabil dari tahun 2009 sampai dengan 2013. Hal ini menunjukkan bahwa belum seluruhnya realisasi anggaran dapat terserap oleh alokasi belanja rutin maupun belanja pembangunan yang mengakibatkan sisa lebih perhitungan pada setiap tahun anggaran.

Senjangan anggaran timbul apabila manajer sengaja menetapkan pendapatan terlalu rendah atau menetapkan biaya terlalu besar. Salah satu kondisi yang dapat menyebabkan timbulnya senjangan anggaran adalah adanya informasi asimetri. Penelitian Armaeni (2012) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, informasi asimetri dan penekanan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack*.

Penelitian yang sama juga dilakukan oleh Apriyandi (2011) hasil penelitiannya menyatakan bahwa informasi asimetri berpengaruh secara

signifikan terhadap budgetary slack sehingga dapat disimpulkan bahwa informasi asimetri memoderasi hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*. Artinya perbedaan informasi yang dimiliki bawahan dengan atasan sangat mempengaruhi hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*. Afiani (2010) juga membuktikan bahwa informasi asimetri memiliki pengaruh terhadap senjangan anggaran, asimetri informasi tinggi maka senjangan anggaran juga akan tinggi.

Secara parsial, masing-masing variabel partisipasi anggaran, informasi asimetris dan penekanan anggaran juga berpengaruh secara signifikan terhadap timbulnya *budgetary slack*. Berdasarkan hasil penelitian ini dikatakan apabila partisipasi anggaran, informasi asimetris dan penekanan anggaran pada SKPD Pemerintah Kabupaten Pinrang tersebut tinggi, maka *budgetary slack* juga akan tinggi. Berbagai penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Dunk (1993) dalam Falikhatun (2007) dalam hasil penelitiannya mengatakan bahwa interaksi antara partisipasi, informasi asimetri dan *budget emphasis* mempunyai hubungan yang negatif dengan *budgetary slack* tetapi korelasinya signifikan, hal ini ketika partisipasi, informasi asimetri dan *budget emphasis* tinggi maka *budgetary slack* rendah dan begitu juga sebaliknya.

Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Murray, 1990 dalam Sumarno, 2005). Utomo (2006) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan/pelaksana anggaran melakukan senjangan anggaran. Hal ini mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka (Dunk dan Nouri, 1998 dalam Webb, 2002).

Fisher, Frederickson dan Peffer (2002) menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetri informasi. Hal ini sejalan dengan Utomo (2006) dimana asimetri informasi mendorong bawahan/pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran. Sehingga dapat dikatakan bahwa asimetri informasi merupakan pemicu (*antecedent*) senjangan anggaran.

Hasil penelitian – penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Falikhatun (2007) mengatakan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh positif signifikan terhadap *budgetary slack*. Penelitian terhadap pengaruh anggaran partisipatif dengan *budgetary slack* juga dilakukan oleh Hafsah (2005) yang mengatakan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh secara signifikan terhadap kesenjangan anggaran. Antle dan Eppen (1985) dan Lukka (1988) dalam Muhammad (2001) berpendapat bahwa semakin tinggi partisipasi, maka semakin tinggi kecenderungan menciptakan *slack*, ini disebabkan oleh asimetris informasi. Afiani (2010) juga membuktikan bahwa informasi asimetri memiliki pengaruh terhadap senjangan anggaran, asimetri informasi tinggi maka senjangan anggaran juga akan tinggi.

. Sedangkan, Camman (1976), Merchant (1985) dan Onsi (1973) dalam Muhammad (2001) menunjukkan hasil yang berlawanan, hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa partisipasi dapat mempengaruhi penurunan dalam *slack* yang ditandai dengan adanya komunikasi yang positif antara para manajer sehingga bawahan tidak menciptakan *budgetary slack*.

Penelitian ini mengacu kepada penelitian yang pernah dilakukan oleh Supanto (2010) yang meneliti hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*

yang dipengaruhi oleh informasi asimetri, motivasi dan budaya organisasi sebagai variabel moderasi. Namun dalam penelitian ini variabel budaya organisasi dan motivasi tidak dimasukkan sebagai variabel moderasi karena penelitian Supanto menunjukkan bahwa kedua variabel tersebut tidak memoderasi hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*. Oleh karena itu penulis mencoba memasukan asimetris informasi sebagai variabel moderasi.

Penelitian mengenai hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack* belum banyak dilakukan di sektor publik, sebagian besar dilakukan pada sektor swasta khususnya manufaktur. Padahal organisasi sektor publik yang meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, yayasan, BUMN, BUMD dan LSM memiliki karakteristik anggaran yang sangat berbeda dengan sektor swasta terutama pada proses penyusunan anggaran dan pelaporan keuangannya. Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik masyarakat.

Karena adanya inkonsistensi hasil dari berbagai penelitian di atas maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berkaitan dengan terjadinya *budgetary slack* yang disebabkan oleh anggaran partisipatif dan variabel lain yang mempengaruhi hubungan keduanya yaitu informasi asimetri. Judul penelitian yang penulis pilih yaitu **“Pengaruh Anggaran Partisipatif terhadap *Budgetary Slack* dengan Variabel Moderating Asimetris Informasi di Pemerintah Kabupaten Subang”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Apakah anggaran partisipatif mempunyai pengaruh negatif terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah asimetris informasi tidak memoderasi pengaruh anggaran partisipatif terhadap senjangan anggaran?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui seberapa besar anggaran partisipatif mempengaruhi senjangan anggaran yang dimoderasi oleh asimetris informasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah adalah:

1. Untuk menguji apakah anggaran partisipatif berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*.
2. Untuk menguji apakah asimetris informasi tidak memoderasi pengaruh anggaran partisipatif terhadap senjangan anggaran.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Aspek Teoritis

Melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya keilmuan akuntansi terutama dalam bidang sektor publik, akuntansi keperilakuan, dan akuntansi manajemen terkait dengan hubungan anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*. Diharapkan juga hasil dari penelitian ini dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2. Aspek Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Subang dalam rangka penyusunan anggaran dan hal-hal yang terkait di dalamnya. Bagi penulis sendiri, melalui penelitian ini memberikan kesempatan untuk menambah pengetahuan dan pengalaman terutama terkait akuntansi sektor publik.