

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar belakang**

Dalam proses perencanaan target realisasi anggaran memerlukan partisipasi dan perencanaan yang baik, karena dapat membantu dalam 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 lahirilah 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 PPNo.58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Anggaran dijadikan alat bantu manajemen dalam menjalankan fungsi perencanaan, koordinasi, komunikasi dan pengendalian. Anggaran menjadi alat manajemen yang sangat penting untuk membangun rencana-rencana manajemen di dalam suatu organisasi, mengalokasikan sumber daya dan mengkoordinasikan suatu 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 mempunyai peranan dalam hal merencanakan pembiayaan dan pendapatan pada pertanggungjawaban yang akan dicapai pemerintah daerah dalam jangka waktu tertentu dengan melaksanakan berbagai kegiatan yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Anggaran juga sebagai alat pengendalian, anggaran berperan penting dalam 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 system 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 system, pemerintah andarisentralisasi menjadi desentralisasi memberikan konsekuensi perlunya perubahan dan 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 diatas, maka munculah system 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. Semakin tinggi keterlibatan individu dalam hal ini maka semakin tinggi pula rasa tanggungjawab mereka untuk melaksanakan keputusan yang dihasilkan, sehingga perlunya suatu penghargaan atas pencapaian anggaran tersebut (Brownell, 1982 Falikhatun, 2007). Namun, keterlibatan manajer tingkat bawah dalam penyusunan anggaran terkadang menimbulkan masalah lain yaitu kesenjangan anggaran atau yang lebih dikenal dengan *budgetary slack*. *Budgetary slack* atau senjangan anggaran merupakan perbedaan antara jumlah yang dianggarkan dengan biaya dan pengeluaran yang seharusnya (Dunk & Perera, 1997 dalam Fitri, 2004). Salah satu alasan diterapkannya anggaran partisipatif yaitu karena adanya informasi asimetri, yaitu perbedaan informasi yang dimiliki bawahan dengan atasan yang berpengaruh kinerja superior atau manajemen tingkat atas. Oleh karena itu, diterapkanlah system 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 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 semua kondisi juga dapat menyebabkan terjadinya senjangan anggaran, jika bawahan memberikan informasi yang salah pada atasan (Falikhatun,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 public 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 yang baik.

Anggaran Pemerintah Kota Mojokerto memiliki perencanaan yang sesuai dengan yang diharapkan dan menjawab kebutuhan masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mengoptimalkan pendapatan daerah melalui upaya penggalan potensi pajak dan retribusi, sedangkan prioritas kebijakan belanja tidak akan terlepas dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sesuai dengan arah dan pembangunan daerah Kota Mojokerto dalam mengimplementasikan kebijakan proses penyusunan dan realisasi anggaran yang baik. Target Realisasi Anggaran tahun 2018–2020 (terlampir) di pos pendapatan dan belanja yang dirilis oleh Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Mojokerto. Berikut tabel laporan Potensi anggaran pemerintah Kota Mojokerto tahun 2018-2010.

Tabel 1.1

Laporan Potensi Pendapatan Anggaran Pemerintah Kota Mojokerto  
Tahun Anggaran 2018 – 2020

Tahun	Target Anggaran Pendapatan Daerah	Realisasi Pendapatan Daerah	Selisih Anggaran
-------	-----------------------------------	-----------------------------	------------------

2018	Rp. 903.893.040	Rp. 887.592.875	Rp. (16.300.164.664)
2019	Rp. 942.483.065	Rp. 885.966.038	Rp. (56.517.027.346)
2020	Rp. 873.758.814	Rp. 40.906.600	Rp. (873.717.907)

(dalam jutaan rupiah)

Tabel 1.1 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 20018-2020, 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 20018 sampai dengan 2020 saat ini.

Hal ini menunjukkan bahwa belum seluruhnya realisasi anggaran dapat terserap oleh alokasi belanja rutin maupun belanja pembangunan, yang mengakibatkan sisa dari 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 (2012) hasil penelitiannya menyatakan bahwa informasi asimetri berpengaruh secara sengaja terhadap *budgetary slack*,

sehingga dapat disimpulkan bahwa informasi asimetri memoderasi hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*. Sehingga 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 pertanggung jawaban mereka (Dunk dan Nouri, 1998 dalam Webb, 2002). Frederickson dan Pfeffer (2002) menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetri informasi. Hal ini sejalan dengan Utomo (2006) dimana asimetri informasi mendorong bawahan atau pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran. Sehingga dapat dikatakan bahwa asimetri informasi merupakan pemicu 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 asimetri 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 asimetri 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 Partisipasi Anggaran terhadap *Budgetary slack* dengan Variabel Asimetris Informasi Sebagai Moderasi di Pemerintah Kota Mojokerto”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

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

- 1) Apakah partisipasi anggaran mempunyai pengaruh terhadap *budgetary slack* ?
- 2) Apakah asimetris informasi memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* ?

## **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 :

1. Untuk menguji apakah anggaran partisipatif berpengaruh terhadap *budgetary slack*.
2. Untuk menguji apakah asimetris informasi 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 Kota Mojokerto dalam rangka penyusunan anggaran dan hal-hal yang terkait di dalamnya. Bagi penulis, melalui penelitian ini memberikan kesempatan untuk menambah pengetahuan dan pengalaman terutama terkait akuntansi sektor publik.