

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Partisipasi anggaran telah menjadi salah satu bidang penelitian yang paling komprehensif dalam penelitian mengenai perilaku dalam akuntansi manajemen. Menurut Kren (1992) dalam Husnatarina dan Nor (2007), kegiatan dalam proses penyusunan anggaran merupakan hal yang penting dan melibatkan berbagai pihak, baik pimpinan tingkat atas maupun pimpinan tingkat bawah akan memainkan peran dalam mempersiapkan dan mengevaluasi berbagai alternatif serta tujuan anggaran.

Pada organisasi sektor swasta anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, lain halnya dengan organisasi sektor publik. Pada sektor publik anggaran merupakan suatu proses politik. Anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2009:15). Anggaran dalam pemerintahan atau sektor publik merupakan dokumen politik antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bentuk komitmen dan kesepakatan untuk masa yang akan datang. Dalam teori agency dapat dirumuskan pemerintah sebagai agen dan masyarakat dalam hal ini diwakili oleh DPRD diartikan sebagai principal. Adanya hubungan agen dan principal tersebut diharapkan dapat memudahkan proses penilaian kinerja agar tidak terjadi perilaku perilaku yang disfungsional,

karena anggaran dalam pemerintahan merupakan wujud pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Menurut Dunk dan Nouri (1998) dalam Falikhatun (2007) dahulu penganggaran dilakukan dengan sistem *top-down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi.

Pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran. Bertolak dengan kondisi ini, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi. Melalui sistem ini, pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut subbagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Falikhatun, 2007).

Partisipasi penganggaran didefinisikan sebagai keterlibatan manajer – manajer pusat pertanggungjawaban dalam penyusunan anggaran. Partisipasi anggaran akan mengakibatkan para manajer untuk menentukan perencanaan yang strategis untuk perusahaan dimasa yang akan datang, (Govindarajan, 1986).

Menurut Browneel dalam Coryanata (2004:619) partisipasi penyusunan anggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh seseorang dalam proses

penyusunan anggaran. Partisipasi merupakan perilaku, pekerjaan, dan aktivitas yang dilakukan oleh manajer selama aktivitas berlangsung. Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan ciri penyusunan anggaran yang menekankan kepada partisipasi manajer setiap pusat pertanggungjawaban dalam proses penyusunan dan penentuan sasaran anggaran yang menjadi tanggung jawabnya.

Salah satu masalah yang timbul dalam penyusunan anggaran adalah penciptaan *budgetary slack*. Menurut Indrawati Yuhertiana (2009), *budgetary slack* adalah kecenderungan berperilaku tidak produktif dengan melebihi biaya saat seorang pegawai mengajukan anggaran belanja. Selain itu, Young (1985) juga berpendapat bahwa *budgetary slack* sebagai suatu tindakan dimana agen melebihi kemampuan produktif dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah dan biaya lebih tinggi ketika diberi kesempatan untuk memilih standar kerja sehingga dapat meningkatkan kinerjanya. Hal ini dapat berdampak buruk pada organisasi sektor publik yaitu alokasi sumber daya kurang optimal dan ketidakadilan sumber daya di seluruh unit bisnis. Unit bisnis dengan *budgetary slack* tinggi menerima sumber daya lebih banyak dari yang seharusnya. Alokasi yang kurang optimal dapat menurunkan efisiensi perusahaan sehingga merugikan para pemangku kepentingan, sedangkan ketidakadilan dapat menggagalkan manajer unit bisnis yang menerima sumber daya relatif kecil (Miyati, 2014).

Budgetary slack pada proses penyusunan anggaran juga dapat disebabkan oleh adanya asimetri informasi antara manajer (bawahan) dengan atasan mereka. Asimetri informasi merupakan perbedaan informasi yang dimiliki manajer tingkat atas dengan manajer tingkat bawah karena adanya perbedaan sumber dan akses atas informasi tersebut. Partisipasi dari bawahan dalam menyusun anggaran dapat

memberikan kesempatan untuk memasukkan informasi lokal. Dengan demikian, bawahan dapat mengkomunikasikan / mengungkapkan beberapa informasi pribadi yang mungkin dapat dimasukkan dalam anggaran. Disamping itu, bawahan juga dapat menyembunyikan beberapa informasi pribadi sehingga dapat mempengaruhi slack. Menurut Christense dalam Sujana (2009) bawahan dapat menyembunyikan sebagian dari informasi pribadi yang mereka miliki dengan membuat anggaran yang relatif lebih mudah dicapai dan dengan melaporkan anggaran dibawah kinerja yang diharapkan.

APBD tahun anggaran 2013 – 2016 di Kabupaten Gresik dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini :

**Tabel 1.1 Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Gresik
Tahun Anggaran 2013-2016**

Tahun	Anggaran Pendapatan Daerah (Rp)	Realisasi Pendapatan Daerah (Rp)	(%)
2013	1.182.256.290.702	1.329.150.833.376	112.42%
2014	2.076.073.337.746	2.230.155.528.035	107.42%
2015	2.332.026.251.806	2.410.412.625.112	103.36%
2016	2.798.699.464.467	2.522.076.193.169	90.12%

**Tabel 1.2 Realisasi Belanja Daerah Kabupaten Gresik
Tahun Anggaran 2013-2016**

Tahun	Anggaran Belanja Daerah (Rp)	Realisasi Belanja Daerah (Rp)	(%)
2013	1.227.416.020.912	1.266.261.710.604	103.16%
2014	2.406.996.580.880	2.200.519.763.491	91.42%
2015	2.409.670.288.928	2.229.213.281.777	92.51%
2016	2.896.709.993.318	2.552.245.208.369	88.11%

Sumber : Badan PPKAD Kabupaten Gresik, 2017

Berdasarkan Tabel 1 di atas, data tersebut mencerminkan adanya *budgetary slack*. Karena, jika dibandingkan antara anggaran pendapatan daerah dan realisasinya, maka realisasinya banyak yang lebih tinggi dibandingkan dengan anggaran pendapatan daerah yang ditetapkan. Sedangkan, anggaran belanja daerah dan realisasinya, terbukti realisasinya lebih rendah daripada anggaran belanja daerah yang ditetapkan.

Penelitian terdahulu yang telah menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* menyatakan hasil yang tidak konsisten. Yakni penelitian pengaruh partisipasi dalam penganggaran terhadap *budgetary slack* dengan asimetri informasi sebagai variabel moderating dan dampaknya terhadap kinerja manajerial yang dilakukan oleh Karsam (2013) menyatakan bahwa interaksi antara partisipasi anggaran dengan asimetri informasi berpengaruh secara signifikan terhadap timbulnya senjangan anggaran. Asimetri informasi mampu memperkuat pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*. Semakin tinggi partisipasi anggaran yang dimoderasi oleh asimetri informasi maka semakin tinggi pula kecenderungan terciptanya *budgetary slack*, sehingga dapat dikatakan bahwa informasi asimetri merupakan pemicu *budgetary slack*.

Berbeda dengan temuan tersebut, penelitian Husain (2011) menyatakan bahwa partisipasi anggaran yang tinggi dapat menurunkan terjadinya *budgetary slack*.

Sering kali sektor publik maupun sektor swasta menggunakan anggaran sebagai faktor yang paling dominan dan satu-satunya pengukur kinerja bawahan. Penekanan anggaran seperti ini juga dapat memungkinkan terjadinya *slack* karena bila bawahan sangat ditentukan oleh anggaran yang telah disusun, maka bawahan akan berusaha memperoleh sesuatu yang menguntungkan, penilaian kinerja

berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan *slack* dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi.

Penelitian yang dilakukan oleh Dunk (1993) dalam Falikhatun (2007) tentang hubungan antara partisipasi dan *budgetary slack* yang dilakukan tersebut menggunakan informasi antara bawahan dan atasan serta budget emphasis yang digunakan untuk menilai kinerja bawahan. Hasil penelitian ini 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.

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang masih mengalami perdebatan maka peneliti tertarik melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul “Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgetary Slack* dengan Asimetri Informasi dan Tekanan Anggaran sebagai Variable Pemoderasi” dengan membedakan subyek penelitian yaitu pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Gresik.

1.2 Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, makapermasalahan yang menjadi pusat perhatian dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* ?
2. Apakah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dalam hubungan asimetri informasi terhadap *budgetary slack* ?

3. Apakah pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dalam hubungan penekanan anggaran terhadap *budgetary slack* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang diharapkan sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini mempunyai tujuan untuk membuktikan secara empiris :

1. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack*.
2. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack* dengan asimetri informasi sebagai variabel moderasi.
3. Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap *budgetary slack* dengan penekanan anggaran sebagai variabel moderasi.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari berbagai hal yang telah diungkapkan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

a. Bagi Peneliti

Sebagai wadah untuk latihan dan studi banding antara teori yang diperoleh dalam perkuliahan dengan praktek yang sebenarnya diterapkan pada Pemerintah Daerah, sehingga dapat dijadikan bekal untuk memasuki dunia kerja. Selain itu, penelitian ini dapat menambah pengetahuan peneliti terutama mengenai “Partisipasi Anggaran Terhadap Budget Slack Dengan Asimetri Informasi Dan Tekanan Anggaran Sebagai Variable Pemoderasi”.

b. Bagi Pihak Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pegawai yang terlibat dalam penyusunan anggaran agar lebih mengerti

dan memahami faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya budgetary slack sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

c. Bagi Universitas

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi dunia pendidikan, khususnya Perguruan Tinggi. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.5 Kontribusi Penelitian

Penelitian ini mengacu pada penelitian dari Trisianto dan Ridwan tahun 2014 yang berjudul Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap *Budgetary Slack* dengan Asimetri Informasi dan Tekanan Anggaran sebagai Variabel Pemoderasi. Namun penelitian kali ini berbeda dengan dengan penelitian terdahulu, perbedaan ini terletak pada subyek penelitian. Penelitian kali ini menggunakan subyek penelitian yang dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Gresik. SKPD yang dimaksud adalah dinas, badan dan kantor di pemerintahan Kabupaten Gresik.