

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anggaran memiliki fungsi penting bagi setiap organisasi, terutama bagi organisasi sektor publik atau pemerintahan. Sejak diberlakukannya desentralisasi dan otonomi daerah, anggaran telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan oleh pemerintah daerah sebagai alat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dari sudut pandang manajerial, anggaran sektor publik berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian manajemen. Sebagai alat perencanaan, anggaran digunakan untuk merencanakan kegiatan atau program publik, mengalokasikan dana, dan menentukan indikator kinerja. Sedangkan sebagai alat pengendalian, anggaran digunakan sebagai bahan evaluasi dan penilaian kinerja manajer publik atau eksekutif. Agar fungsi penting anggaran tersebut dapat berjalan dengan baik, maka sistem perencanaan dan penyusunan anggaran harus dilakukan secara cermat dan sistematis.

Sebagai sebuah sistem, perencanaan dan penyusunan anggaran sektor publik di Indonesia telah berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik, yaitu melahirkan paradigma baru berdasarkan *New Public Management*. Paradigma baru tersebut mengubah beberapa kebijakan, yang salah satunya adalah mengubah pendekatan perencanaan dan penyusunan anggaran dari sentralistis menjadi partisipasi.

Pengambilan keputusan dalam menentukan rencana kegiatan atau program pembangunan, serta jumlah sumber daya yang dialokasikan tidak lagi hanya berasal dari pusat, lalu turun mengikuti rantai komandonya, tetapi saat ini juga melibatkan staf pemerintah yang berada pada hierarki paling bawah.

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan proses pelibatan manajer tingkat menengah dan bawah secara aktif dalam menyusun anggaran organisasi. Pada pemerintah daerah, partisipasi penyusunan anggaran diwujudkan dengan adanya mekanisme dimana staf atau pegawai manajemen tingkat menengah dan bawah seperti kepala sub bagian, kepala bidang, dan kepala seksi dilibatkan bersama-sama dengan pimpinan dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA-SKPD).

Sistem partisipasi penyusunan anggaran diyakini para peneliti memiliki dampak fungsional, yaitu bisa menghasilkan perencanaan yang lebih baik, karena anggaran yang dihasilkan merupakan hasil kombinasi dari pengetahuan banyak pihak. Selain itu, keterlibatan dalam proses penyusunan anggaran akan menumbuhkan kesadaran bawahan terhadap tugas dan tanggungjawab yang dibebankan kepadanya, sehingga bisa meningkatkan motivasi dan kinerja. Namun di sisi lain, keterlibatan bawahan dalam proses penyusunan anggaran bisa menimbulkan dampak disfungsional, yaitu mendorong perilaku bawahan untuk menciptakan senjangan anggaran.

Senjangan anggaran menjadi masalah berperilaku yang secara luas dipelajari oleh para peneliti akuntansi. Senjangan anggaran didefinisikan sebagai perbedaan antara anggaran yang dinyatakan dan estimasi anggaran terbaik yang

secara jujur dapat diprediksikan (Suartana, 2010:138). Menurut Dunk dan Perera (1997) senjangan anggaran diciptakan dengan cara menyatakan pendapatan lebih rendah dari estimasi yang sebenarnya (*understating revenues*), menyatakan biaya yang lebih tinggi (*overstating expenses*), atau dengan memperkirakan kapabilitas kinerja terlalu rendah (*underestimated performances capability*).

Suartana (2009:142) menjelaskan bahwa senjangan anggaran sengaja dibentuk untuk menyusun target atau rencana anggaran yang mudah dicapai. Hal ini berkaitan dengan seringnya organisasi menggunakan anggaran sebagai satu-satunya alat penilaian kinerja. Kinerja akan dinilai baik apabila berhasil mencapai target anggaran, dan begitu pula sebaliknya. Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran inilah yang mendorong bawahan ketika ada kesempatan untuk terlibat dalam menyusun anggaran, akan membuat target anggaran yang mudah dicapai.

Peneliti terdahulu seringkali menghubungkan partisipasi penyusunan anggaran dengan munculnya senjangan anggaran. Penelitian eksperimental yang dilakukan oleh Young (1985) menemukan hasil bahwa para bawahan yang ikut berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran akan menciptakan senjangan dalam anggarannya. Menurut Lukka (1988) partisipasi yang tinggi memberikan kesempatan bagi bawahan untuk berkontribusi secara langsung terhadap penciptaan senjangan, dimana partisipasi yang rendah akan membatasi kesempatan untuk melakukannya.

Namun, penelitian lain yang menunjukkan hasil yang bertentangan. Hasil penelitian Merchant (1985) menunjukkan bahwa dengan membolehkan manajer

untuk berpartisipasi secara aktif pada proses penganggaran justru akan mengurangi kecenderungan bawahan untuk menciptakan senjangan.

Dari hasil penelitian yang saling berlawanan tersebut, mendorong para peneliti untuk tidak menghubungkan dua variabel tersebut secara langsung, melainkan dengan memasukkan variabel kontijensi atas hubungan antara partisipasi anggaran dan senjangan anggaran. Dengan arti apakah partisipasi penyusunan anggaran akan meningkatkan atau menurunkan senjangan anggaran tergantung pada variabel kontijensi yang memoderasi atau memediasi hubungan kedua variabel tersebut.

Salah satu variabel kontijensi yang sering digunakan pada penelitian-penelitian sebelumnya dalam menjelaskan hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan senjangan anggaran adalah asimetri informasi.

Afiani (2009) dan Putranto (2012) meneliti pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap senjangan anggaran dengan menggunakan asimetri informasi sebagai variabel moderasi. Hasil penelitian Afiani (2009) menunjukkan bahwa asimetri informasi secara signifikan memperkuat hubungan partisipasi anggaran dan senjangan anggaran. Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Putranto (2012) menunjukkan bahwa asimetri informasi tidak mempengaruhi hubungan kedua variabel tersebut.

Selanjutnya, Kren dan Maiga (2007) serta Basri (2010) menggunakan asimetri informasi sebagai variabel *intervening* dalam menjelaskan hubungan partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran. Hasil penelitian Kren dan Maiga (2007) menemukan adanya pengaruh tidak langsung secara

negatif dan signifikan antara partisipasi dan senjangan melalui asimetri informasi. Menurut Kren dan Maiga (2007) dengan adanya partisipasi akan menurunkan asimetri informasi, dan selanjutnya penurunan asimetri informasi menyebabkan senjangan anggaran menurun. Sementara Basri (2010) dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa partisipasi anggaran berpengaruh tidak langsung secara positif dan signifikan terhadap senjangan anggaran melalui asimetri informasi. Bahkan menurut hasil penelitiannya, koefisien pengaruh tidak langsung melalui asimetri informasi lebih tinggi daripada pengaruh langsung partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

Hal ini menunjukkan bahwa asimetri informasi sebagai variabel *intervening* bisa memperjelas hubungan antara partisipasi anggaran dan senjangan anggaran. Hanya saja arah hubungan atas ketiga variabel tersebut masih belum konsisten. Menurut Kren dan Maiga (2007) pengaruh tidak langsung antara partisipasi dan senjangan melalui asimetri informasi adalah negatif, namun menurut Basri (2007) pengaruhnya adalah positif. Dari adanya inkonsistensi ini, membuat peneliti tertarik untuk menguji kembali pengaruh langsung, dan pengaruh tidak langsung partisipasi penyusunan anggaran terhadap senjangan anggaran dengan asimetri informasi sebagai variabel *intervening*, untuk memperkuat atau mengkonfirmasi salah satu hasil penelitian tersebut.

Welsch, dkk (1996:57) menyatakan bahwa masalah senjangan sering diidentifikasi dengan anggaran pemerintah, dan masalah senjangan menjadi lebih genting pada sektor pemerintahan. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada sektor pemerintahan.

Penelitian ini dilakukan pada dinas se- Kabupaten Sidoarjo. Kabupaten Sidoarjo memiliki total 15 dinas, yang mana keseluruhan dinas tersebut memiliki fungsi penting sebagai penyelenggara urusan pemerintahan, dan pelaksana pelayanan umum dalam berbagai bidang yang berbeda, seperti pendidikan, kesehatan, sosial, dsb. Kabupaten Sidoarjo dipilih sebagai lokasi penelitian mengingat karakteristik Sidoarjo sebagai penyangga utama kota Surabaya, membuat sebagai besar aspek kehidupan penduduk Sidoarjo bergulir di Surabaya. Pemenuhan kebutuhan sosial dan ekonomi, pendidikan, dsb sebagian besar warga Sidoarjo terjadi di kota Surabaya. Kebutuhan dasar yang dipenuhi di kota lain tersebut, membuat penyelenggara pemerintah daerah Sidoarjo menjadi kurang serius dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Ketidakseriusan ini bisa mempengaruhi kebijakan penetapan jumlah anggaran yang kurang sesuai. Hal ini ditunjukkan dengan penambahan jumlah anggaran belanja yang semakin besar dari tahun ke tahun, tetapi tingkat realisasinya malah menurun. Kondisi ini mengindikasikan anggaran yang disusun kurang mencerminkan anggaran yang sebenarnya dibutuhkan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan bahwa masalah yang ingin diteliti adalah:

1. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap asimetri informasi?

2. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
3. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran?
4. Apakah partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran dengan asimetri informasi sebagai variabel *intervening*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk:

1. Membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap asimetri informasi.
2. Membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran
3. Membuktikan bahwa asimetri informasi berpengaruh terhadap senjangan anggaran
4. Membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran dengan asimetri informasi sebagai variabel *intervening*.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dan pihak- pihak yang berkepentingan. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memperkuat hasil penelitian sebelumnya mengenai hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan senjangan anggaran.
2. Untuk memperjelas pengaruh asimetri informasi sebagai variabel *intervening* terhadap hubungan partisipasi penyusunan anggaran dan senjangan anggaran.
3. Untuk membantu manajemen sektor pemerintahan dalam menganalisis dan mengevaluasi sistem partisipasi penyusunan anggaran yang selama ini digunakan, dan melihat bagaimana pengaruhnya terhadap asimetri informasi dan senjangan anggaran.

1.5 Sistematika Skripsi

Penulisan penelitian ini menggunakan sistematika sebagai berikut :

BAB 1 : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dijelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian mengenai pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran, serta sistematika penulisan penelitian.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan diuraikan konsep-konsep dan teori-teori yang berhubungan dengan permasalahan yang dirumuskan yang akan dipakai sebagai referensi acuan teoritis dalam menganalisis masalah yang dihadapi. Penjelasan mengenai

partisipasi penyusunan anggaran, asimetri informasi, senjangan anggaran, penelitian terdahulu, hipotesis dan kerangka pemikiran.

BAB 3 : METODOLOGI PENELITIAN

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai pendekatan penelitian, identifikasi dan definisi operasional variabel yang terdiri dari variabel bebas partisipasi penyusunan anggaran, variabel intervening asimetri informasi, serta variabel terikat senjangan anggaran. Disamping itu, bab ini juga menjelaskan jenis dan sumber data, prosedur pengumpulan data, populasi dan sampel penelitian, serta teknik analisis data yang digunakan dalam menguji hipotesis.

BAB 4 : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai hasil penelitian yang dilakukan. Hal ini meliputi subjek penelitian, deskripsi hasil penelitian, analisis data, pembuktian hipotesis, dan pembahasan dari hasil penelitian yang dilakukan.

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan diuraikan simpulan akhir dan saran yang diperoleh berdasarkan penelitian yang dilakukan sehingga dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi

instansi dan pembaca serta perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya.

