

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran ini dimaksudkan agar pemerintah mengetahui sebatas mana kemampuan yang dimiliki pemerintah dalam melaksanakan tugasnya agar selaras dengan tujuan pemerintah dan kebutuhan masyarakat. Namun banyak ditemui berbagai keluhan masyarakat mengenai pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta berbagai bentuk pengalokasian anggaran yang tidak mencerminkan taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat dalam pengelolaan anggaran.

Dalam proses penyusunan anggaran terdapat hubungan keagenan (*principal-agent relationship*) yang terjadi antara pengusul anggaran dengan yang mensahkan (menerima) usulan anggaran. Secara berjenjang, tingkatan hubungan keagenan di Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut: a) Hubungan *voters* dengan legislatif (DPRD), b) hubungan legislatif dengan eksekutif, c) hubungan TAPD dengan Kepala daerah, d) Hubungan Kepala SKPD dengan TAPD, e) Hubungan SKPD dengan masyarakat, f) hubungan kepala SKPD dengan staf.

Berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD), karena itu pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengelola daerahnya dengan baik dan berakuntabilitas, sehingga dapat mempertanggung jawabkannya kepada masyarakat. Hal ini diartikan sebagai meningkatnya partisipasi pegawai dari tingkatan bawah dalam proses penyusunan penganggaran.

Fitriatsuri (2005) menyatakan perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran. Reformasi anggaran ini meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Perbedaan lain yang mendasar dalam reformasi anggaran adalah sistem penyusunan anggaran yang bersifat *bottom-up*. Sistem yang melibatkan manajer atau pimpinan yang lebih rendah ini sering disebut dengan istilah partisipasi.

Reformasi penganggaran merupakan perubahan dari sistem anggaran tradisional (*traditional budget system*) ke sistem anggaran berbasis kinerja (*performance budget system*). Perubahan sistem penganggaran tersebut merupakan konsep *New Public Management* (NPM). Mahmudi (2003) menyatakan bahwa penerapan konsep *New Public Management* menyebabkan terjadinya perubahan manajemen sektor publik yang drastis dari sistem manajemen tradisional yang kaku, birokratis dan hierarkis menjadi model

manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar. Suartana (2010) menyatakan bahwa sistem anggaran berbasis kinerja merupakan proses pembangunan yang efisien dan partisipatif dengan harapan dapat meningkatkan kinerja agen. Anggaran daerah disusun eksekutif sebagai agen dan disahkan oleh legislatif sebagai prinsipal. Namun, penilaian kinerja berdasarkan target anggaran akan mendorong agen untuk melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*) demi jenjang karir yang lebih baik dimasa mendatang.

Senjangan anggaran adalah perbedaan antara jumlah anggaran yang diajukan oleh bawahan dengan jumlah estimasi yang terbaik dari organisasi (Anthony & Govindaradjan, 2005). Estimasi yang dimaksud adalah anggaran yang sesungguhnya terjadi dan sesuai dengan kemampuan terbaik organisasi. Dalam keadaan terjadinya senjangan anggaran, bawahan cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik yang diajukan, sehingga target akan mudah dicapai (Anthony dan Govindarajan, 2005).

Persoalan-persoalan senjangan anggaran terjadi karena perhatian yang tidak memadai terhadap pembuat keputusan, komunikasi, proses persetujuan anggaran dan kepemimpinan yang tidak selektif (Apriyandi, 2011). Permasalahan ini sering diidentifikasi dengan anggaran pemerintah, oleh karena itu penelitian di bidang anggaran pada pemerintah daerah, menjadi relevan dan penting. Bertolak dari kondisi ini, pemerintah daerah mulai

menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*).

Schiff dan Lewin (1970) menurut definisi, bahwa proses partisipasi yang sangat mungkin mengarah pada kegiatan menciptakan senjangan. Mereka menyimpulkan bahwa, karena anggaran adalah kriteria penilaian kinerja utama yang digunakan dalam organisasi, proses negosiasi anggaran hanya bertindak sebagai media untuk manipulasi anggaran melalui pengenalan senjangan. Demikian pula, Lukka (1988) mengklaim bahwa hak partisipasi yang tinggi memberikan kesempatan kepada bawahan untuk menciptakan senjangan. Sebaliknya, Onsi (1973) menemukan bahwa partisipasi anggaran berkorelasi negatif dengan kebutuhan bawahan untuk menciptakan senjangan. Anthony dan Govindarajan (2005: 87) menyatakan bahwa partisipasi anggaran yaitu proses dimana pembuat anggaran terlibat dan mempunyai pengaruh dalam penentuan besar anggaran. Mulyadi (2001: 513) menyatakan bahwa partisipasi anggaran merupakan proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pihak yang membuat keputusan.

Menurut beberapa penelitian, partisipasi anggaran dinilai dapat memicu perilaku negatif yang dapat timbul dari keterlibatan bawahan (*agent*) dalam penyusunan anggaran, yaitu dengan cara menciptakan senjangan anggaran (Lau dan Eggleton, 2003; Veronika dan Komang, 2009; Afiani, 2010). Namun demikian, menurut Tjahjanti (2004), Sujana (2010), Dunk (1993), Supanto (2010), partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran

juga dapat mengurangi terjadinya *budget slack*. Dari berbagai hasil penelitian yang menunjukkan adanya ketidak konsistenan antara penelitian yang satu dengan yang lainnya, maka diduga ada variabel lainnya yang mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap timbulnya senjangan (*slack*) anggaran dalam penyusunan anggaran.

Govindarajan (1986) menyatakan bahwa perbedaan hasil penelitian tersebut dapat diselesaikan melalui pendekatan kontinjensi (*contingency approach*). Hal ini dilakukan dengan memasukkan variabel lain yang mungkin mempengaruhi hubungan partisipasi dengan senjangan anggaran (*budgetary slack*). Dalam penelitian ini variabel yang diajukan adalah variabel asimetri informasi, penekanan anggaran. Teori agensi mendalilkan bahwa adanya asimetri informasi mungkin berdampak pada sejauh mana penyebab partisipasi penyusunan anggaran bawahan untuk membuat senjangan anggaran.

Mengacu pada Fitri (2004), dijelaskan bahwa senjangan terjadi disebabkan karena terdapat asimetri informasi antara manajer (bawahan) dengan atasan dalam suatu organisasi. Hubungan keagenan dalam konteks pemerintah daerah antara atasan dan bawahan, dimana bawahan melakukan proses perencanaan, pelaksanaan serta pelaporan atas anggaran daerah dengan membentuk Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), sedangkan atasan berperan dalam melaksanakan pengawasan. Menurut teori ini, hubungan antara bawahan dan atasan pada dasarnya sering berseberangan karena adanya kepentingan masing-masing pihak yang berbeda. Sehingga dalam partisipasi penganggaran, bawahan dapat menyembunyikan sebagian dari informasi

pribadi mereka, yang dapat menyebabkan senjangan anggaran (*budgetary slack*).

Berdasarkan penjelasan diatas maka yang menjadi salah satu faktor yang diduga mempengaruhi hubungan partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran (*budgetary slack*) adalah asimetri informasi yaitu perbedaan informasi yang dimiliki agen dan prinsipal, sehingga prinsipal tidak mampu memonitor kemampuan agen yang sesungguhnya (Brahmayanti dan Sholihin, 2006). Asimetri informasi merupakan suatu kondisi apabila prinsipal tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai kinerja agen baik itu dalam kinerja aktual, motivasi dan tujuan, sehingga atasan tidak dapat menentukan kontribusi bawahan terhadap hasil aktual perusahaan atau organisasi (Govindaradjan dan Anthony, 2007). Dunk (1993) menyatakan bahwa kinerja agen dinilai berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran, maka agen termotivasi untuk tidak memberikan seluruh informasi yang dimilikinya pada saat perencanaan anggaran. Senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetri informasi karena asimetri informasi mendorong bawahan atau pelaksana anggaran membuat senjangan anggaran (Suartana, 2010).

Variabel lain yang diduga mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran adalah penekanan anggaran, yaitu perusahaan menjadikan anggaran menjadi satu faktor yang paling dominan dalam pengukuran kinerja bawahan (Veronica dan Krisnadewi, 2008). Rani (2015) menjelaskan bahwa penekanan anggaran merupakan desakan dari

atasan pada bawahan untuk melaksanakan anggaran yang telah dibuat dengan baik, yang berupa sanksi jika kurang dari target anggaran dan kompensasi jika mampu melebihi target anggaran.

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Chong dan Strauss (2017) yang menguji *Participatif Budgeting: The Effect of Budget Emphasis, Information Asymmetri, and Procedural Justice on Slack-Additional Evidence*. Penelitian diatas meneliti sampel sebanyak 116 manajer dari perusahaan manufaktur Australia yang terdaftar dalam database *Who's Who in Business* di Australia. Penelitian ini juga mengacu pada penelitian Irfan et al (2016) yang meneliti tentang Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran dengan Asimetri Informasi, Penekanan Anggaran dan Komitmen Organisasional sebagai Variabel Pemoderasi. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada populasi penelitian ini adalah seluruh aparat/ pejabat struktural eselon III dan IV pada pemerintah Kabupaten Wonogiri. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan metode *purposive sampling*, didasarkan pada pertimbangan bahwa sampel tersebut adalah aparat/pejabat teknis yang terlibat dalam penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran di setiap SKPD.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah sebagai berikut:

- 1) Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap Senjangan Anggaran?
- 2) Apakah Penekanan Anggaran memoderasi hubungan Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran?
- 3) Apakah Asimetri Informasi memoderasi hubungan Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

- 1) Mengidentifikasi pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran
- 2) Mengidentifikasi pengaruh Penekanan Anggaran memoderasi hubungan Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran
- 3) Mengidentifikasi pengaruh Asimetri Informasi memoderasi hubungan Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran

D. Manfaat Penelitian

Penelitian pada Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak yang berkepentingan sebagai masukan , untuk itu peneliti berharap dengan penelitian ini dapat bermanfaat yaitu:

1) Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Wonogiri

Penelitian ini diharapkan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun anggaran sehingga dapat mengurangi senjangan terhadap anggaran

2) Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan wahana bagi penulis untuk menambah wawasan mengenai partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan penekanan anggaran dan asimetri informasi sebagai variabel moderasi.

3) Bagi pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai referensi untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman para pembaca mengenai partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan penekanan anggaran dan asimetri informasi sebagai variabel moderasi.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan terdiri dari lima bab, yaitu:

BAB I Pendahuluan

Bab satu berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan, Manfaat Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab dua berisi Landasan Teori, Penelitian Terdahulu, dan Pengembangan Hipotesis

BAB III Metode Penelitian

Bab tiga mengemukakan Jenis Penelitian, Populasi dan Sampel, Data dan Sumber Data, Variabel Penelitian dan Pengukuran Variabel, serta Metode Analisis Data.

BAB IV Analisis Data dan Pembahasan

Bab empat mengemukakan Deskripsi Obyek Penelitian, Deskripsi Karakteristik Responden, Statistik Deskriptif, Uji Validitas, Uji Reabilitas, Uji Normalitas, Uji Multikolinieritas, Uji Heterokedastisitas, Uji Regresi Linier Berganda, *Moderated Regression Analysis* (MRA), Koefisien Determinasi (R^2), Uji Signifikansi Simultan (uji F), Uji t, dan Pembahasan.

BAB V Penutup

Bab lima terdiri dari Simpulan, Keterbatasan, dan Saran.