

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Setiap organisasi termasuk pemerintah pusat maupun daerah dalam melaksanakan tugas yang diberikan mempunyai rencana-rencana yang disusun dan dijadikan pedoman dalam melaksanakan tugas negara. Sejalan dengan tugas tersebut, maka pemerintah merumuskan berbagai kebijakan yang dituangkan dalam bentuk anggaran. Melalui anggaran, akan diketahui seberapa besar kemampuan pemerintah dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi wewenangnya dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya.

Anggaran merupakan alat bantu manajemen dalam mengalokasikan sumber daya alam dan sumber daya dana yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan untuk menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Selain itu anggaran juga berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien. Sebagai alat perencanaan anggaran 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 ditentukan dalam anggaran.

Sebagai wujud dari akuntabilitas kinerja pemerintah, diperlukan kewajiban pertanggungjawaban anggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan atas tugas dan fungsinya dalam mewujudkan visi dan misi serta tujuan yang telah ditetapkan sehingga dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk penetapan anggaran. Hal ini diperlukan agar optimalisasi dalam pelayanan publik menjadi prioritas utama karena masih banyak keluhan masyarakat mengenai pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas masyarakat serta berbagai bentuk pengalokasian anggaran yang kurang mencerminkan aspek ekonomis, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran (Mardiasmo, 2002)

Agar anggaran dapat berfungsi dengan baik sebagai alat perencanaan dan pengukuran kinerja bagi manajer maka penyusunan anggaran harus melibatkan partisipasi bawahan. Keterlibatan bawahan dengan penyusunan anggaran diistilahkan sebagai partisipasi penganggaran atau penganggaran partisipatif. Partisipatif penganggaran biasanya didefinisikan sebagai sejauh mana keterlibatan dan pengaruh manager unit dalam penyusunan anggaran unitnya (Argyris, 1952 dan Brownell, 1982 dalam Derfuss, 2009: 203).

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 dan Falikhatun, 2007).

Menurut Apriyandi (2011: 2-4), salah satu alasan diterapkannya anggaran partisipatif yaitu karena adanya informasi asimetri yang dimiliki bawahan dengan atasan. Informasi asimetri adalah kondisi dimana bawahan memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan atasan. Hal ini disebabkan ada beberapa alasan diantaranya yaitu karena penetapan anggaran tidak dapat dilakukan seoptimal mungkin ketika sub ordinat atau manajemen tingkat bawah memiliki informasi lebih baik dari pada superior atau manajemen tingkat atas. Oleh karena itu, diterapkanlah sistem anggaran partisipatif agar informasi yang dimiliki bawahan dapat dikomunikasikan dengan atasan. Namun, perbedaan informasi ini menjadi faktor utama terjadinya *budgetary slack*, faktor lain yang juga mempengaruhi 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 (Falikhatun, 2007 dalam Apriyandi, 2011: 3).

Menurut Supanto (2010: 3) *budgetary slack* merupakan tindakan bawahan yang mengecilkan kapasitas produktifnya ketika bawahan diberi kesempatan untuk menentukan standar kinerjanya. *Budgetary slack* biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya agar anggaran mudah dicapai. Adapun menurut Hilton dalam Falikhatun (2007), tiga alasan utama manajer melakukan *budgetary slack* : (a) orang-orang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus dimata atasan jika mereka dapat mencapai anggarannya; (b) *budgetary slack* selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut melampaui/mencapai anggarannya; (c) rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber daya.

Pemerintah Kabupaten Bone Bolango merupakan pemerintah yang menginginkan setiap SKPD nya memiliki kinerja yang baik dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas dan fungsinya, baik dalam hal perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan program, pengawasan dan evaluasi, termasuk didalamnya adalah pertanggung jawaban anggaran. Keterlibatan mereka akan meningkatkan komitmen untuk target anggaran. Pencapaian target anggaran merupakan salah satu yang diinginkan oleh mereka.

Menurut Dedi Irvandi (2013) banyak dari mereka yang belum terlalu paham dengan penganggaran. Kurangnya pemahaman ini mungkin mempengaruhi partisipasi anggaran yang menghasilkan tidak terakomodirnya

kinerja bawahan. Dalam hal ini, target penganggaran mungkin tidak dipahami dengan jelas oleh pelaksana anggaran. Oleh karena itu pemimpin SKPD tidak akan efektif bekerja tanpa adanya bawahan yang akan memberikan informasi yang relevan kepada mereka. Informasi ini sangat berguna bagi SKPD mereka.

Partisipasi anggaran memberikan kesempatan bagi bawahan untuk terlibat dalam mempengaruhi proses penganggaran. Adanya partisipasi anggaran yang tidak sesuai dengan target yang diharapkan oleh bagian yang menyusun anggaran mengakibatkan terjadinya perbedaan informasi. Perbedaan informasi ini yang pada akhirnya akan mengarah pada hal-hal yang tidak diinginkan oleh pemerintah SKPD, seperti pengambilan keuntungan dari informasi yang dimiliki untuk kepentingan pribadi. Hal ini pada gilirannya akan mendorong para pemimpin SKPD untuk bertanggung jawab dalam mencapai anggaran yang efektif, sehingga dapat mengurangi kesenjangan anggaran.

Data yang diperoleh dari Pemerintah Kabupaten Bone Bolango menyatakan pendapatan dan belanja mengalami kesenjangan anggaran yang diperoleh selama dua tahun yakni tahun 2011-2012. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1. Laporan Realisasi Anggaran Pemerintah Kabupaten Bone
Bolango tahun 2011 s/d 2012 (Dalam Rupiah)

Sumber	2011		2012	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Pendapatan	439.647.975.952,00	445.257.281.656,33	438.172.506.393,56	437.581.268.423,28
Belanja	451.209.385.079,61	411.641.646.311,00	482.168.950.355,27	452.939.914.165,00

Sumber: Data olahan 2013

Berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa pada tahun 2011 sumber pendapatan yang terealisasi sebesar Rp 445.257.281.656,33 dari jumlah yang dianggarkan, dan pada tahun 2012 jumlah pendapatan yang terealisasi adalah Rp 437.581.268.423,28 dari jumlah yang dianggarkan. Sedangkan belanja pada tahun 2011 jumlah yang terealisasi Rp 411.641.646.311,00 dari jumlah yang dianggarkan, dan pada tahun 2012 jumlah belanja yang teralisasi sebesar Rp 452.939.914.165,00 dari jumlah yang dianggarkan. Hal ini disebabkan kurangnya partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran yang mengakibatkan terjadinya *budgetary slack* atau senjangan anggaran.

Para peneliti akuntansi yang telah menguji hubungan partisipasi dengan *budgetary slack* masih menunjukkan hasil yang bertentangan. Young (1985) dan Merchant (1985) telah menguji secara empiris bahwa *budgetary slack* terjadi karena bawahan memberi informasi yang bias kepada atasan dengan cara melaporkan biaya yang paling besar atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah. Hasil penelitian Young (1985) dan Merchant

(1985) menunjukkan bahwa karena adanya keinginan untuk menghindari resiko, bawahan yang terlibat dalam penyusunan anggaran cenderung untuk melakukan *budgetary slack*. Semakin tinggi resiko, bawahan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran akan melakukan *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.

Penelitian mengenai pengaruh informasi asimetri terhadap *budgetary slack* juga telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Falikhatun (2007) menyatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh negatif tetapi signifikan terhadap hubungan antara partisipasi dengan *budgetary slack*.

Berdasarkan uraian di atas dimana penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang berbeda-beda maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berkaitan dengan terjadinya *budgetary slack* yang disebabkan oleh anggaran partisipatif dan asimetri informasi, dengan harapan penelitian ini bisa menjadi salah satu pertimbangan untuk menyimpulkan hasil penelitian yang berbeda-beda sebelumnya. Maka judul penelitian yang diajukan yaitu “Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Asimetri Informasi terhadap Timbulnya *Budgetary Slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Informasi asimetri yang dimiliki bawahan dengan atasan menyebabkan adanya penetapan anggaran yang dilakukan tidak optimal.
2. Adanya partisipasi anggaran yang tidak sesuai dengan target yang diinginkan oleh bagian yang menyusun anggaran, dapat mendorong pemimpin SKPD untuk mencapai anggaran yang efektif sehingga dapat mengurangi kesenjangan anggaran.
3. Kurangnya pemahaman dalam penyusunan anggaran dan banyaknya kemungkinan yang timbul dari perbedaan informasi sehingga banyak terjadi konflik potensial antara atasan dengan bawahan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang akan diangkat adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh terhadap timbulnya *budgetary slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango?
2. Apakah asimetri informasi berpengaruh terhadap timbulnya *budgetary slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango?

3. Apakah partisipasi anggaran dan asimetri informasi berpengaruh terhadap timbulnya *budgetary slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.
2. Untuk mempengaruhi seberapa besar pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap timbulnya *budgetary slack* pada Pemerintah Kabupaten Bone Bolango.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dengan menambah pengetahuan dalam hal pengembangan wawasan tentang partisipasi anggaran, asimetri informasi, dan *budgetary slack* dalam perusahaan sektor publik atau pemerintahan. Disamping itu diharapkan pula dapat digunakan sebagai tambahan referensi untuk penelitian sejenis di masa yang akan datang.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan bagi SKPD terkait dalam penyusunan anggaran. Disamping itu diharapkan pula dapat dijadikan bahan masukan untuk pemerintah dalam hal penyusunan kebijakan di masa yang akan datang.