

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan Salah satu elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen yang menjadi alat bantu dalam mengalokasikan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya dana yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuannya dalam periode tertentu. Tidak beda dengan organisasi lainnya, proses penyusunan anggaran dalam pemerintahan, baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota selalu disesuaikan dengan peraturan-peraturan yang ada. Penetapan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, berimplikasi pada tuntutan otonomi yang lebih luas dan akuntabilitas yang nyata harus diberikan kepada pemerintah daerah (Halim, 2001 dalam Suhartono, 2006 dalam Ari Sandy, 2009). Selanjutnya, undang-undang tersebut telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Hal ini menunjukkan adanya suatu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri. Wujud dari otonomi daerah tersebut adalah penyelenggaraan pemerintah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata.

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan proses politik. Dalam hal ini, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Sebelum era otonomi, penyusunan anggaran sektor publik dilakukan dengan sistem *top-down budget* dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan sehingga bawahan hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Atasan kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan dalam memproyeksikan anggaran, sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan. Padahal, penting bagi atasan untuk mengetahui potensi yang sebenarnya dimiliki oleh bawahan agar tidak terjadi kesenjangan dalam penyusunan anggaran.

Bertolak dari kondisi ini, organisasi sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*). Melalui sistem ini, bawahan dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut bagiannya untuk mengusahakan tercapainya kesepakatan antara atasan dan bawahan mengenai anggaran.

Partisipasi dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi, salah satunya dalam penganggaran (Sumarmo, 2005 dalam Krisler, 2006). Proses ini memberikan aktualisasi dikemampuan seseorang sehingga bawahan akan merasa lebih bertanggungjawab untuk memenuhi anggaran yang telah disusun. Namun, Utomo (2006) mengemukakan bahwa partisipasi anggaran, bila tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan untuk melakukan senjangan anggaran. Senjangan anggaran mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya dan bias dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka (Dunk dan Nouri, 1998 dalam Niken, 2006).

Penyusunan anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran. Berbagai masalah perilaku akan muncul dalam proses penyusunan anggaran. Misalnya ketika bawahan yang ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, padahal bawahan memiliki informasi yang dapat digunakan dalam proses penyusunan keakuratan anggaran organisasi. Perkiraan bias tersebut dilakukan dengan cara melaporkan prospek penerimaan yang lebih rendah dan prospek biaya lebih tinggi, dengan tujuan target anggaran dapat lebih mudah dicapai. Tindakan bawahan memberikan laporan yang bias dapat terjadi jika dalam menilai kinerja atau pemberian *reward*, atasan mengukurnya berdasarkan pencapaian sasaran anggaran. Dengan tercapainya sasaran anggaran, bawahan berharap dapat mempertinggi prospek kompensasi yang akan diperolehnya.

Fisher, Frederickson dan Peffer (2002) menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetris. Hal ini sejalan dengan Utomo (2006) dimana informasi asimetris mendorong bawahan membuat senjangan anggaran karena informasi asimetris merupakan pemicu (*antecedent*) senjangan anggaran. Utomo (2006) menguji secara bersama-sama pengaruh partisipasi anggaran dan informasi asimetris terhadap senjangan anggaran dan mendapatkan hasil partisipasi anggaran dan informasi asimetris mempengaruhi senjangan anggaran. Jika pengaruh partisipasi anggaran dan informasi asimetris dapat dilihat maka kemunculan senjangan anggaran dapat dideteksi lebih awal.

Latar belakang dipilihnya variabel *job relevant information* (JRI) dalam penelitian ini dikarenakan JRI dianggap mampu memberikan perkiraan yang lebih akurat mengenai keadaan lingkungan sehingga memungkinkan pemilihan serangkaian tindakan efektif yang terbaik (Kren, 1992). Kren (1992) dalam Krisler (2006) mengidentifikasi 2 jenis informasi utama dalam organisasi yaitu *decision influencing*, yakni informasi yang membantu karyawan dalam mengevaluasi kinerja dan *job relevant information* (JRI), yakni informasi yang memfasilitasi pembuatan keputusan yang berhubungan dengan tugas. Merchant (1981), Chow et al. (1988) serta Nouri dan Parker (1998) dalam Mulyasari (2005) menyatakan bahwa apabila bawahan ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran maka proses tersebut dapat menghasilkan pengungkapan informasi pribadi yang mereka miliki. Melalui pengungkapan informasi ini, atasan menerima informasi yang belum diketahui sebelumnya dan meningkatkan akurasi pemahaman terhadap

kondisi bawahan sehingga semakin mengurangi informasi asimetris yang terjadi dalam hubungan atasan dan bawahan.

Ketika bawahan diberi kesempatan untuk berpartisipasi melalui pemberian informasi yang dimilikinya kepada atasan mendorong pemahaman atasan tentang pengetahuan yang relevan dengan tugas menjadi lebih baik (Yusfaningrum, 2005). Kren (1992) menggunakan variabel informasi yang berhubungan dengan tugas (JRI) sebagai variabel *intervening* untuk menjelaskan hubungan antara partisipasi anggaran dan kinerja manajerial. Dari penelitian tersebut ditemukan bukti bahwa partisipasi anggaran tidak berhubungan secara langsung dengan kinerja manajerial, akan tetapi melalui JRI. Partisipasi berhubungan positif dengan JRI dan dengan diperolehnya JRI, kinerja manajerial akan meningkat. Berdasarkan hubungan penguatan tersebut, peningkatan JRI menyebabkan berkurangnya informasi asimetris dalam proses penyusunan anggaran.

Budaya paternalistik adalah variabel lain yang dipertimbangkan dalam penelitian ini. Adanya budaya tersebut dapat memicu terjadinya asimetri informasi yang disebabkan tidak lengkapnya informasi yang diberikan akibat adanya rasa kesungkapan karyawan. Mpaata (1998) dalam penelitiannya mengemukakan faktor budaya dalam suatu negara dapat mempengaruhi hubungan partisipasi dengan kinerja yang diharapkan. Penelitian Frucot dan Shearon (1991) dalam Indriantoro (1993) menunjukkan perilaku dan budaya manajer berpengaruh terhadap kinerja. Jika budaya suatu negara mempengaruhi keefektifan

penganggaran, maka budaya paternalistik di Indonesia yang masih sangat kuat dapat pula mempengaruhi proses penganggaran.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, *Job Relevant Information* dan Budaya Paternalistik Terhadap Informasi Asimetris”**.

B. Perumusan Masalah

Sejalan dengan latar belakang penelitian yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

1. Apakah partisipasi anggaran memiliki pengaruh terhadap informasi asimetris?
2. Apakah *job relevant information* memiliki pengaruh terhadap informasi asimetris?
3. Apakah budaya paternalistik memiliki pengaruh terhadap informasi asimetris?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji tingkat signifikansi pengaruh partisipasi anggaran terhadap informasi asimetris pada Pemerintah Kota Metro.
2. Untuk menguji tingkat signifikansi pengaruh *job relevant information* (JRI) terhadap informasi asimetris pada Pemerintah Kota Metro.

3. Untuk menguji tingkat signifikansi pengaruh budaya paternalistik terhadap informasi asimetris pada Pemerintah Kota Metro.

D. Kegunaan Penelitian

1. Sebagai sarana penambah ilmu pengetahuan dibidang akuntansi khususnya akuntansi keperilakuan dengan memberikan bukti empiris tentang pengaruh partisipasi anggaran, *job relevant information* dan budaya paternalistik terhadap informasi asimetris.
2. Sebagai referensi bagi pihak-pihak yang akan melakukan penelitian-penelitian berikutnya.
3. Menjelaskan kondisi *reel* yang terjadi pada Pemerintah Kota Metro yang diharapkan dapat berguna dalam rangka penyusunan anggaran dan pengambilan kebijakan nantinya.