

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam sebuah organisasi, anggaran merupakan alat manajemen yang sangat penting untuk mengkomunikasikan rencana-rencana manajemen, mengalokasikan sumber daya dan mengkoordinasikan aktivitas (Harefa, 2008). Selain itu, anggaran juga berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien. Anggaran sebagai alat perencanaan mempunyai peranan dalam hal merencanakan pembiayaan dan pendapatan pada suatu pusat pertanggungjawaban yang akan dicapai 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 ditetapkan dalam anggaran.

Banyak organisasi yang melakukan proses penyusunan anggaran dengan sistem *top-down*, artinya atasan yang menentukan anggaran yang akan dijalankan kedepannya dan bawahan hanya menjalankan apa yang sudah ditetapkan dalam anggaran. Hal ini mengakibatkan tidak efektifnya kinerja bawahan. Sistem penyusunan anggaran *top-down* memberikan dampak

dimana kesenjangan terjadi antara divisi-divisi yang ada dalam organisasi dan pemerintahan atau antara bawahan dengan atasan. Berdasarkan pada kondisi tersebut, maka kemudian munculah sistem penganggaran yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajer atau bawahan yaitu penganggaran partisipasi (*participatory budgeting*).

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). Semakin tinggi keterlibatan individu dalam hal ini manajer tingkat bawah maka semakin tinggi pula rasa tanggung jawab mereka untuk melaksanakan keputusan yang dihasilkan bersama tersebut. Namun, keterlibatan manajer tingkat bawah dalam penyusunan anggaran terkadang menimbulkan masalah lain yaitu kesenjangan anggaran atau yang lebih dikenal dengan *budgetary slack*. *Budgetary slack* adalah perbedaan/selisih antara sumber daya yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran (Anggraeni, 2008). Ketidaksesuaian antara penggunaan dana yang lebih besar dari anggaran dana yang telah direncanakan sebelumnya bisa terjadi, hal ini disebut *budget slack* (Dunk, 1993).

Salah satu alasan diterapkannya anggaran partisipatif yaitu karena adanya informasi asimetri yaitu perbedaan informasi yang dimiliki bawahan dengan atasan. Hal ini disebabkan karena ada beberapa alasan di antaranya yaitu

karena penetapan anggaran tidak dapat dilakukan seoptimal mungkin ketika manajemen tingkat bawah memiliki informasi yang lebih baik tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerjanya dibandingkan superior atau manajemen tingkat atas.

Oleh karena itu, diterapkanlah sistem anggaran partisipatif agar informasi yang dimiliki bawahan dapat dikomunikasikan dengan atasan. Namun, perbedaan informasi antara bawahan dan atasan menjadi faktor utama terjadinya *budgetary slack*, faktor lain yang juga mempunyai pengaruh yaitu 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).

Beberapa peneliti menemukan bahwa senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetri. Informasi asimetri adalah kondisi dimana bawahan memiliki informasi yang lebih banyak dibandingkan atasan. Penelitian tentang hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack* telah banyak dilakukan dimana menunjukkan hasil temuan yang berbeda-beda.

Falikhatun (2007) mengatakan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh positif signifikan terhadap *budgetary slack*. Penelitian terhadap pengaruh partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran (*budgetary slack*) juga

dilakukan oleh Hafsah (2005) yang mengatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap kesenjangan anggaran. Antle dan Eppen (1985) dan Lukka (1988) berpendapat bahwa semakin tinggi partisipasi, maka semakin tinggi kecenderungan menciptakan senjangan (*slack*). Sedangkan, Camman (1976), Merchant (1985) dan Onsi (1973) mengatakan bahwa partisipasi dapat mempengaruhi penurunan dalam *slack* yang ditandai dengan adanya komunikasi yang positif antara para manajer sehingga bawahan tidak menciptakan *budgetary slack*.

Penelitian mengenai pengaruh informasi asimetri terhadap senjangan anggaran (*budgetary slack*) juga telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Falikhatun (2007) menyatakan bahwa informasi asimetri berpengaruh negatif tetapi signifikan terhadap hubungan antara partisipasi dan senjangan anggaran. Penelitian sebelumnya terkait dengan penelitian ini yaitu penelitian yang dilakukan oleh Supanto (2010) yang meneliti hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack* yang dipengaruhi oleh informasi asimetri, motivasi dan budaya organisasi sebagai variabel moderasi, namun dalam penelitian ini variabel budaya organisasi dan motivasi tidak dimasukkan sebagai variabel moderasi karena penelitian Supanto menunjukkan bahwa kedua variabel tersebut tidak memoderasi hubungan antara anggaran partisipatif dengan *budgetary slack*.

Penelitian mengenai hubungan antara partisipasi anggaran, informasi asimetri, dengan senjangan anggaran telah banyak dilakukan pada sektor swasta dan publik. Dalam organisasi sektor publik mulai menerapkan sistem

penganggaran yang dapat menanggulangi masalah senjangan anggaran, yakni partisipasi anggaran (*participation budgeting*). Pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara pemegang kuasa anggaran dan pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Dwi K.S dan Agustina 2010).

Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Murray, 1990). Utomo (2006) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong pelaksana anggaran melakukan kesenjangan anggaran (*budget slack*). Hal ini mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya bias dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka (Dunk dan Nouri, 1998). Fisher, Frederickson dan Peffer (2002) menemukan bahwa kesenjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi asimetris (*asimetry information*). Hal ini sejalan dengan Utomo (2006) dimana informasi asimetris mendorong pelaksana anggaran membuat kesenjangan anggaran (*budget slack*) sehingga dapat dideteksi lebih awal.

Kren (1992) mengidentifikasi informasi utama dalam organisasi yaitu *job relevant information* (JRI), yakni informasi yang memfasilitasi pembuatan keputusan yang berhubungan dengan tugas. Pelaksana anggaran (*subordinate*) dalam pengambilan keputusan atau tindakannya ditentukan oleh JRI dalam menyusun dan melaksanakan tugas kegiatan yang membutuhkan dana apakah sesuai atau tidak dengan dana yang dicadangkan

oleh superior (pemberi dana). Karena itu tinggi rendahnya JRI ini mempengaruhi tinggi rendahnya senjangan anggaran atau *budget slack* yang terjadi. Dengan semakin tingginya *job relevant information* akan meminimalisir senjangan anggaran atau selisih nilai rupiah dana akan tidak ada atau minimal akibat ketidaksesuaian yang terjadi antara dana yang akan digunakan oleh pelaksana anggaran dan cadangan dana yang diberikan (Dwi dan Agustina, 2010).

Salah satu dari institusi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberi pelayanan kepada masyarakat adalah institusi pendidikan tinggi / perguruan tinggi negeri. Beberapa Perguruan Tinggi Negeri (PTN) yang telah mapan, sedikit demi sedikit berusaha melepaskan diri dari ketergantungannya kepada pemerintah. Oleh karena itu, keluarlah peraturan pemerintah seperti Badan Hukum Milik Negara (BHMN), Badan Hukum Pendidikan Milik Negara (BHPMN), dan Badan Layanan Umum (BLU). Keluarnya peraturan-peraturan ini disambut baik oleh beberapa Perguruan Tinggi Negeri yang mapan tersebut, sebagai langkah awal untuk menjadi Perguruan Tinggi Negeri yang mandiri, pemerintah memberlakukan beberapa organisasi Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Layanan Umum hingga mendorong Perguruan Tinggi Negeri untuk melakukan pembangunan sistem informasi akuntansi baru.

Beberapa tahun terakhir ini pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2005 yang telah diperbarui dengan PP Nomor 74 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan

Umum, secara rinci mengatur tujuan, asas, persyaratan, penetapan, pencabutan, standar layanan, tarif layanan, pengelolaan keuangan dan tata kelola BLU. Pengertian Badan Layanan Umum (BLU) menurut Peraturan Pemerintah nomor 23 tahun 2005 Pasal 1 adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Pendapatan dapat digunakan langsung, tanpa terlebih dahulu disetorkan ke kas negara.

Saat ini telah banyak perguruan tinggi yang telah berstatus BLU. Namun, apakah dengan kewenangan tersebut, pejabat terkait pengelolaan anggaran mampu mengelola kas organisasi dengan meningkatkan efisiensi dan produktivitas. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dalam penggunaan anggaran diantaranya dengan diterapkannya sistem anggaran yang melibatkan manajemen tingkat bawah dalam penyusunan anggaran dengan diharapkan mampu memperkecil adanya informasi asimetri serta meningkatkan informasi kerja yang relevan bagi semua pengambil keputusan, sehingga diharapkan senjangan anggaran yang terjadi akan semakin kecil.

Dalam penelitian ini, *job relevant information* yang terjadi berupa pertukaran informasi yang efektif dari manajemen bawah, manajemen menengah hingga manajemen puncak berupa informasi anggaran yang dibutuhkan oleh manajemen bawah dan menengah yang akan disesuaikan dengan kondisi atau

ketersediaan dana yang ada. Sehingga diharapkan dengan adanya *job relevant information* ini masing-masing manajemen memiliki kemampuan untuk menerima informasi yang ada sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan tepat. Contoh *job relevant information* dalam sample penelitian ini adalah TOR (*Term Of Reference*)

Berdasarkan uraian di atas di mana penelitian sebelumnya menunjukkan hasil yang berbeda-beda maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berkaitan dengan terjadinya senjangan anggaran yang disebabkan oleh partisipasi anggaran dan informasi asimetri serta *job relevant information* dengan menggunakan metode penelitian dan sampel yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya yaitu institusi pendidikan tinggi negeri di Provinsi Lampung yang telah berstatus BLU, dengan harapan penelitian ini bisa menjadi salah satu pertimbangan untuk menyimpulkan hasil penelitian yang berbeda-beda sebelumnya. Sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul ***“Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Informasi Asimetri terhadap Senjangan Anggaran melalui Job Relevant Information Sebagai Variabel Intervening pada Institusi Pendidikan (studi kasus pada Institusi Pendidikan Tinggi Negeri yang Berstatus BLU di Provinsi Lampung)”***.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah partisipasi anggaran dan informasi asimetri memiliki pengaruh secara langsung terhadap *Job Relevant Information*?
2. Apakah partisipasi anggaran dan informasi asimetri memiliki pengaruh secara langsung terhadap senjangan anggaran?
3. Apakah partisipasi anggaran dan informasi asimetri memiliki pengaruh terhadap senjangan anggaran yang dimediasi oleh *Job Relevant Information*?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk memberikan tambahan bukti empiris bahwa terdapat pengaruh antara partisipasi anggaran dan asimetri informasi terhadap senjangan anggaran baik secara langsung maupun yang dimediasi oleh *job relevant information*.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Memberikan gambaran dan penjelasan mengenai hubungan atau pengaruh dari adanya partisipasi anggaran dan informasi asimetri dan *job relevant information* terhadap kemungkinan terjadinya senjangan anggaran sebagai sebuah sumbangan pemikiran bagi para akademisi maupun praktisi.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai senjangan anggaran dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, sehingga pihak-pihak manajemen yang terlibat dalam penyusunan anggaran di Institusi Pendidikan Tinggi Negeri berstatus BLU di Provinsi Lampung dapat mengantisipasi dan mengurangi terjadinya senjangan anggaran.
3. Dapat menjadi sebuah referensi bagi penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan partisipasi anggaran, asimetri informasi, *job relevant information* dan dampaknya terhadap senjangan anggaran untuk dapat dikembangkan dengan variabel dan sampel yang lebih luas.