

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Setiap organisasi termasuk pemerintah pusat maupun daerah dalam melaksanakan tugas yang diemban mutlak mempunyai rencana-rencana yang disusun dan dijadikan pedoman dalam melaksanakan tugas-tugas negara. Sejalan dengan tugas yang diemban tersebut, maka pemerintah merumuskan berbagai kebijakan yang dituangkan dalam bentuk anggaran yang merupakan salah satu wujud akuntabilitas dari pemerintah daerah pada masyarakat.

Sebagai wujud dari akuntabilitas kinerja instansi 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).

Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa akuntabilitas atau pertanggungjawaban pemerintah daerah terdiri dari pertanggungjawaban vertikal (kepada pemerintah pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat). Hal ini terkait terhadap akuntabilitas pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan DPRD sebagai pengawas kinerja pemerintahan melalui anggaran. Salah satu proses penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan partisipasi anggaran.

Menurut (Brownell dalam Falikhatun, 2007) berpendapat bahwa partisipasi penganggaran adalah proses yang menggambarkan individu-individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran dan perlunya penghargaan atas pencapaian target anggaran tersebut. Menurut (Kenis dalam Dinni, 2008) partisipasi anggaran didefinisikan sebagai tingkat keikutsertaan manajer dalam penyusunan anggaran dan pengaruh anggaran tersebut terhadap pusat pertanggungjawaban yang bersangkutan. Menurut (Merchant dalam Falikhatun, 2007) menyatakan bahwa *budgetary slack* merupakan masalah sering timbul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah/menengah dalam prnyusunan anggaran.

*Budgetary slack* biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai (Merchant dalam Dinni, 2008). Menurut (Williamson dalam Dinni, 2008) mendukung hipotesis bahwa partisipasi bawahan dalam pembuatan anggaran akan menghasilkan *budgetary slack*. Partisipasi yang tinggi

memberikan manajer bawahan kesempatan dalam memunculkan *budgetary slack*. Namun beberapa penelitian memiliki hasil yang berbeda dari penelitian diatas seperti Onsi (1973), Merchant (1985), Yulia Fitri (2004) menyatakan bahwa partisipasi anggaran menurunkan *budgetary slack*.

Suhartono dan Solichin (2006) kejelasan sasaran anggaran merupakan salah satu factor yang mempengaruhi *budgetary slack*. Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstrada) dan Program Pembangunan Daerah (Properda). Adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan aparat pemerintah untuk menyusun target-target anggaran, hal ini akan berimplikasi pada penurunan *budgetary slack*.

Penelitian Kenis (1979) dalam Dinni (2008) menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Demikian juga penelitian yang dilakukan Darma (2004) menyatakan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Namun sebaliknya penelitian Adoe (2002) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Hasil temuan yang menunjukkan adanya ketidak konsistenan dari penelitian penelitian-penelitian di atas menunjukkan kemungkinan adanya variabel lain yang mempengaruhi hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dengan dampaknya.

Penelitian Ghozali (2002) dan Riyanto (2003) mengatakan perlunya penelitian mengenai pendekatan kontijensi. Sistem pengendalian termasuk anggaran dan pendekatan kontingensi memungkinkan adanya variabel lain

yang bertindak sebagai variabel-variabel lain yang bertindak sebagai variabel intervening atau moderating (Darma, 2004).

Menurut (Schiff and Lewin dalam Falikhatun, 2007) menyatakan bahwa informasi asimetri merupakan salah satu faktor adanya *budgetary slack*, karena bagi tujuan perencanaan, anggaran yang dilaporkan seharusnya sama dengan kinerja yang diharapkan. Namun karena informasi bawahan lebih baik daripada atasan maka bawahan mengambil kesempatan dari partisipasi penganggaran dengan memberikan informasi yang bias dari informasi pribadi mereka serta membuat budget yang mudah dicapai sehingga terjadilah *budgetary slack*.

Riyanto (2003) menyatakan komitmen organisasi salah satu faktor yang mempengaruhi *budgetary slack*. Pengertian dari Komitmen organisasi merupakan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran yang ingin dicapai organisasi (Mowday et al dalam Darma, 2004). Penelitian (Keller dalam Darma, 2004) menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Penelitian (Hossein Nouri dalam Dinni, 2008) menunjukkan bahwa komitmen organisasi sebagai moderating variabel yang mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dan *budgetary slack*.

Menurut (Dunk dalam Dinni, 2008) menyatakan bahwa *budgetary slack* timbul karena adanya tekanan yang diberikan oleh atasan kepada bawahan untuk melaksanakan anggaran dengan baik atau *budget emphasis*. Apabila penilaian kinerja dilihat dari pencapaian anggaran maka para manajer akan

memastikan anggarannya agar mudah dicapai salah satu caranya dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya-biaya yang akan dikeluarkan.

Untuk membedakan penelitian yang dilakukan oleh penelitian sebelumnya maka akan menambahkan variabel yang mempengaruhi *budgetary slack* yaitu *budget emphasis*, karena menurut (Dunk dalam Dinni, 2008) *budgetary slack* akan rendah jika tekanan anggaran rendah. Jadi, ada tidaknya *budgetary slack* didorong oleh salah satu faktor yaitu *budget emphasis*.

Penelitian ini akan mengambil objek pada pemerintahan kota Yogyakarta, dikarenakan bahwa laporan audit BPK pada tahun 2010 yakni wajar tanpa pengecualian. Hal ini menunjukkan tata kelola keuangan pada pemkot Yogyakarta sudah baik. Dari penjelasan diatas peneliti ingin mengetahui apakah pencapaian yang telah didapat sudah menunjukkan perilaku yang baik dari partisipasinya dalam membuat anggaran. Maka judul yang diajukan dalam penelitian ini adalah **“PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN , KEJELASAN SASARAN ANGGARAN TERHADAP *BUDGETARY SLACK* DENGAN INFORMASI ASIMETRI, KOMITMEN ORGANISASI, *BUDGET EMPHASIS* SEBAGAI PEMODERASI”**. (Studi Empirik pada PEMKOT Yogyakarta). Dengan perluasan survei dan obyek penelitian yang berbeda diharapkan dapat menyempurnakan penelitian sebelumnya.

## B. Rumusan Masalah Penelitian

Dari Latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

- a. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif terhadap *budgetary slack*?
- b. Apakah informasi asimetri berpengaruh positif, komitmen organisasi berpengaruh negatif dan *budget emphasis* berpengaruh positif terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *budgetary slack*?
- c. Apakah informasi asimetri berpengaruh negatif, komitmen organisasi berpengaruh positif dan *budget emphasis* berpengaruh negatif terhadap hubungan antara kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack*?

## C. Tujuan Penelitian

Untuk menemukan bukti empiris adanya pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran terhadap *budgetary slack* dengan informasi asimetri, komitmen organisasi dan *budget emphasis* sebagai variabel pemoderasi

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi PEMKOT Yogyakarta dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja
2. Dapat menjadi masukan bagi peneliti lain yang berminat dan tertarik memperdalam penelitian akuntansi, khususnya konsentrasi akuntansi pemerintahan.
3. Bagi akademisi, sebagai pengembangan literatur akuntansi khususnya di sektor pemerintahan. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan mendorong dilakukannya penelitian di sektor pemerintahan.