

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah di Indonesia dimulai dengan bergulirnya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang secara praktis efektif dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Otonomi Daerah menurut paket UU diatas adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tahap ini merupakan fase pertama dari pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.

Fase kedua Otonomi Daerah ditandai dengan adanya reformasi dalam kebijakan keuangan negara melalui penetapan tiga peraturan di bidang keuangan Negara, meliputi UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Fase ketiga dalam proses Otonomi Daerah di Indonesia yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Otonomi Daerah menurut UU tersebut diatas

adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat

Salah satu dampak yang ditimbulkan dari proses panjang reformasi keuangan daerah adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU), bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik oleh Pemerintah, karena sebelumnya tidak ada pengaturan yang spesifik mengenai unit pemerintahan yang melakukan pelayanan kepada masyarakat yang pada saat itu bentuk dan modelnya beraneka macam. Jenis BLU disini antara lain rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain.

Rumah sakit pemerintah sebagai salah satu jenis BLU merupakan ujung tombak dalam pembangunan kesehatan masyarakat akan tetapi, tak sedikit keluhan selama ini diarahkan pada kualitas pelayanan rumah sakit yang dinilai masih rendah. Penyebabnya sangat klasik yaitu masalah keterbatasan dana yang dimiliki oleh rumah sakit umum daerah dan rumah sakit milik pemerintah. Keterbatasan dana menyebabkan rumah sakit tidak bisa mengembangkan mutu layanannya, baik karena peralatan medis yang terbatas maupun kemampuan sumber daya manusia (SDM) yang rendah (Ditama Binbangkum, 2008).

Pengelolaan dana yang efektif menuntut adanya sistem pengendalian manajemen yang baik. Salah satu elemen penting tersebut yaitu anggaran, merupakan alat bantu manajemen dalam mengalokasikan keterbatasan sumber

daya alam dan sumber daya dana yang dimiliki organisasi untuk mencapai tujuan (Falikhatun, 2007).

Kenis dalam Falikhatun (2007) menyatakan bahwa anggaran bukan hanya rencana finansial mengenai biaya dan pendapatan dalam suatu pusat pertanggung jawaban, tetapi juga berfungsi sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi evaluasi kinerja serta motivasi. Adapun Supriyono dalam Riyadi (2002) menyatakan bahwa anggaran memiliki dua peranan penting yaitu perencanaan dan kriteria kinerja. Anggaran sebagai perencanaan berisi tentang rencana-rencana keuangan organisasi dimasa yang akan datang, sedangkan anggaran sebagai kriteria kinerja berfungsi sebagai bagian dari proses pengendalian manajemen yang dapat dinyatakan secara formal. Proses penganggaran dapat dilakukan dengan metode *top down*, *bottom up*, dan partisipasi (Falikhatun, 2007).

Menurut Kenis dalam Rahman (2007) terdapat beberapa karakteristik sistem penganggaran, diantaranya partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran. Partisipasi penyusunan anggaran menunjukkan pada luasnya partisipasi manajer dalam proses penyusunan anggaran yang diusulkan oleh unit kerjanya. Partisipasi merupakan proses pembuatan keputusan dari dua partisipasi atau lebih yang keputusannya dapat mempengaruhi secara langsung individu-individu yang terlibat (Vroom dan Brown dalam Samiaji, 2001).

Siegel dan Marconi (1989) menyatakan, proses penyusunan anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang

yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran. Masalah yang sering muncul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah dan menengah dalam penyusunan anggaran adalah penciptaan *budgetary slack* (Falikhatun, 2007). Hal ini terjadi karena terdapat perbedaan ekspektasi dari masing-masing manajer. *Budgetary slack* biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai (Merchant, dalam Falikhatun, 2007).

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. Namun bagi organisasi, laporan anggaran yang bias akan mengurangi keefektifan anggaran di dalam perencanaan dan pengawasan organisasi (Waller dalam Edfan Darlis, 2002).

Penelitian tentang hubungan antara partisipasi penganggaran dengan *budgetary slack* masih menimbulkan hasil yang tidak konsisten. Hasil penelitian Onsi (1973); Camman (1976); Merchant (1985) dan Dunk(1993), menunjukkan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran dapat mengurangi *budgetary slack*. Hal ini terjadi karena bawahan membantu memberikan informasi pribadi tentang prospek masa depan sehingga anggaran yang disusun menjadi lebih akurat.

Penelitian yang dilakukan oleh Lowe dan Shaw (1968); Young (1985) dan Lukka (1988), menemukan hasil bahwa partisipasi anggaran dan

senjangan anggaran mempunyai hubungan positif yaitu peningkatan partisipasi semakin meningkatkan *budgetary slack* (Latuheru, 2003).

Govindarajan dalam Falikhatun (2007) menyatakan bahwa perbedaan hasil penelitian tersebut dapat diselesaikan melalui pendekatan kontijensi (*contingency approach*). Hal ini dilakukan dengan memasukkan variable lainnya yang mungkin mempengaruhi hubungan partisipasi dengan *budgetary slack*, diantaranya adalah informasi asimetri, budaya organisasi, dan komitmen organisasi.

Dunk dan Wartono dalam Falikhatun (2007) meneliti pengaruh informasi asimetri terhadap hubungan antara partisipasi dan *budgetary slack* dan menyatakan bahwa informasi asimetri akan berpengaruh negatif terhadap hubungan antara partisipasi dan *budgetary slack*. Selain itu mereka juga menguji interaksi antara partisipasi, informasi asimetri dan penekanan anggaran terhadap senjangan anggaran. Hasil penelitian membuktikan bahwa partisipasi dan informasi asimetri berpengaruh negatif pada *budgetary slack* tetapi korelasinya signifikan.

Wier and Douglas dalam Yuhertiana (2004) menyatakan tentang Variabel lain yang mempengaruhi kecenderungan bawahan melakukan *budgetary slack* yaitu budaya organisasi. Ia menyatakan bahwa budaya organisasi dapat menjelaskan ketidakseragaman pandangan manajer atas etis tidaknya *budgetary slack*. Budaya organisasi mempengaruhi cara manusia bertindak dalam organisasi. Budaya ewuh pakewuh yang masih tinggi di Indonesia menjadikan motivasi melakukan slack menjadi tinggi. Hal ini

disebabkan bawahan ingin menyenangkan atasannya yang dianggap telah berjasa kepadanya (Falikhatun, 2007).

Dalam organisasi yang mempunyai budaya yang kuat maka akan tercipta lingkungan yang mendukung timbulnya komitmen terhadap organisasi, yang menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran yang ingin dicapai oleh organisasi (Mowday et al. dalam Asriningati, 2006). Manajer yang memiliki tingkat komitmen organisasi tinggi akan memiliki pandangan positif dan lebih berusaha berbuat yang terbaik demi kepentingan organisasi (Porter et al. dalam Laturehu, 2005).

Berdasarkan latar belakang diatas kiranya sangat menarik untuk dilakukan penelitian tentang partisipasi penganggaran terhadap terjadinya *budgetary slack*, ditunjang dengan masih sedikitnya penelitian di sektor publik, yang memiliki karakter yang berbeda dengan sektor swasta. Di pilihnya Rumah Sakit Daerah sebagai objek penelitian karena memiliki karakter budaya organisasi, komitmen organisasi, dan informasi asimetri yang unik maka peneliti mengambil judul ***“Hubungan antara Partisipasi Penganggaran Terhadap Terjadinya Budgetary Slack dengan Variable Moderasi Informasi Asimetri, Budaya Organisasi, dan Komitmen Organisasi”***.

A. Batasan Masalah

Guna menghindari meluasnya permasalahan serta untuk memudahkan penulis dalam melakukan penelitian ini supaya terfokus dan terarah dengan baik, maka penulis membatasi penelitian ini, yaitu:

1. Asimetri Informasi yang didasarkan pada teori adverse selection dan moral hazard
2. Budaya organisasi yang didasarkan pada teori Job oriented
3. Komitmen organisasi yang didasarkan pada loyalitas seseorang terhadap organisasinya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*?
2. Apakah partisipasi penganggaran berpengaruh positif terhadap *budgetary slack* dengan adanya informasi asimetri?
3. Apakah partisipasi penganggaran akan mempunyai pengaruh positif terhadap *budgetary slack* pada budaya organisasi yang berorientasi pada pekerjaan?
4. Apakah partisipasi penganggaran akan mempunyai pengaruh negatif terhadap *budgetary slack* dengan adanya komitmen organisasi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan bukti empiris bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh terhadap *budgetary slack* dengan Informasi asimetri, budaya organisasi, serta komitmen organisasi berperan sebagai variabel pemoderasi pada Rumah Sakit Daerah di wilayah Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Bidang Akademisi
 - a. Memberikan kontribusi pengembangan konsep penganggaran pada akuntansi sektor publik.
 - b. Menambah referensi bagi peneliti selanjutnya berkenaan dengan penelitian mengenai pengaruh Partisipasi penganggaran Terhadap Terjadinya *Budgetary Slack* dengan Informasi Asimetri, Budaya Organisasi, Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderasi.

2. Bagi Bidang Praktisi:

Memberikan masukan bagi manajemen organisasi untuk mengevaluasi dan menggunakan hasil penelitian untuk meningkatkan efektivitas anggaran organisasi terutama dalam aktivitas perencanaan dan pengendalian.