

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Anggaran (Budget) adalah rencana kuantitatif aktivitas usaha sebuah organisasi (pemasaran, produksi dan keuangan). Anggaran mengidentifikasi sumber daya dan komitmen yang dibutuhkan untuk memenuhi tujuan organisasi selama periode dianggarkan. Proses penganggaran dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu *bottom-up* dan *top-down*. Pada *top-down*, manajemen senior menyusun dan menetapkan anggaran, tanpa partisipasi manajemen bawah. Sedangkan pada proses *bottom-up* manajer senior melibatkan manajemen dibawahnya untuk ikut serta dalam penyusunan anggaran. Proses *bottom-up* terjadi keterlibatan manager tingkat bawah dan senior atau terjadi partisipasi anggaran yang menyebabkan timbulnya *slack* anggaran. *Slack* anggaran biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya supaya anggaran mudah dicapai.

Salah satu kondisi yang dapat menyebabkan *slack* anggaran adalah adanya asimetri informasi. 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 senjangan anggaran (yaitu dengan melaporkan anggaran

dibawah kinerja yang diharapkan). Oleh karena terdapat asimetri informasi, maka proses penyusunan anggaran secara partisipasi sangat dibutuhkan. Hal ini karena, dengan penyusunan anggaran partisipatif dapat terjadi pertukaran informasi.

Selain itu variabel lain yang mempunyai pengaruh terhadap kecenderungan bawahan untuk melakukan *slack* anggaran adalah *budget emphasis*. Yang merupakan desakan dari atasan pada bawahan untuk melaksanakan anggaran yang telah dibuat dengan baik, yang berupa sanksi jika kurang dari target anggaran dan kompensasi jika mampu melebihi target anggaran.

Selanjutnya variabel lain yang mempunyai pengaruh kecenderungan bawahan untuk melakukan *slack* anggaran adalah komitmen organisasi. Komitmen organisasi dikarakteristikan sebagai menerima tujuan dan nilai organisasi serta melakukan berbagai usaha untuk kepentingan perusahaan (Angle dan Perry, 1981:1-14). Hal ini menggambarkan bahwa karyawan yang memiliki komitmen tinggi akan mempergunakan anggaran untuk mengejar tujuan organisasi sedangkan karyawan dengan komitmen yang rendah akan menggunakan anggaran untuk mengejar kepentingan dirinya sendiri. Dalam penelitian yang dilakukan Hossein Nouri, 1996 menunjukkan bahwa komitmen organisasi sebagai *moderating variable* mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dan *slack* anggaran. Namun di penelitian Edfan Dafis (1997) mengungkapkan bahwa komitmen organisasi dimensi ini belum cukup kuat mendukung agar tidak melakukan *slack* anggaran.

Terdapat adanya ketidakkonsistenan hasil peneliti satunya dengan yang lain mengenai pengaruh partisipasi anggaran pada *slack* anggaran dengan variabel moderasi yang berbeda yaitu pada penelitian Supanto, Falikhatun (2005), Dunk (1993), Edfan Dafis, Dinni (2008), Young (1985) dan Merchant (1985), Mellyani (2003), Hossein Nouri (1996), Christensen (1982), Amelia Veronica dan Komang Ayu Krisnadewi. Hasil temuan yang menunjukkan adanya ketidakkonsistenan antara penelitian satu dengan penelitian lainnya, menunjukkan kemungkinan adanya variabel lain yang mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran. Ghozali (2006) mengatakan kemungkinan belum adanya kesatuan hasil penelitian mengenai anggaran dan implikasinya, disebabkan adanya faktor-faktor tertentu (situational factors) atau yang lebih dikenal dengan istilah variabel kontinjensi (contingency variables). Selain itu Govindarajan (1986) menyatakan bahwa perbedaan hasil penelitian tersebut dapat diselesaikan melalui pendekatan kontinjensi (contingency approach).

Banyak peneliti dahulu yang menggunakan variabel-variabel moderating untuk penelitian partisipasi anggaran dan *slack* anggaran. Contohnya adalah penelitian Dunk (1993) yang meneliti pengaruh asimetri informasi terhadap hubungan antara partisipasi dan *slack* anggaran. Dunk (1993) menyatakan bahwa asimetri informasi akan berpengaruh negatif terhadap hubungan antara partisipasi dan *slack* anggaran. Falikhatun (2007), menguji interaksi asimetri informasi, budaya organisasi, dan *group cohesiveness* dalam hubungan antara partisipasi anggaran dan *slack*

anggaran. Hasil penelitiannya membuktikan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh positif signifikan terhadap *slack* anggaran, asimetri informasi mempunyai pengaruh negatif tetapi signifikan terhadap hubungan partisipasi penganggaran dengan *slack* anggaran, budaya organisasi tidak mempunyai pengaruh terhadap hubungan partisipasi penganggaran dengan *slack* anggaran.

Variabel moderating merupakan variabel yang mempunyai efek kesatuan pada hubungan pada variabel independen dan variabel dependen. Pada penelitian ini asimetri informasi, *budget emphasis*, dan komitmen organisasi mempunyai efek kesatuan pada hubungan pada partisipasi anggaran dan *slack* anggaran.

Penelitian ini menggunakan variabel moderating yaitu *Budget Emphasis*, Komitmen Organisasi, dan Asimetri informasi karena variabel ini mempunyai keterkaitan. Dimana *budget emphasis* dan asimetri informasi dipengaruhi oleh adanya komitmen organisasi yang mempengaruhi hubungan partisipasi anggaran terhadap *slack* anggaran. Jika *budget emphasis* terjadi dalam perusahaan dan bawahan tidak mempunyai komitmen organisasi maka dia tidak akan melakukan *budget emphasis* sesuai dengan yang diinginkan perusahaan maka hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya *slack* anggaran ketika bawahan tersebut melakukan partisipasi anggaran. Selain itu, bila anggaran dalam perusahaan disusun secara *bottom up* menyebabkan informasi mengenai komponen dalam anggaran lebih diketahui bawahan dari pada atasan maka akan menyebabkan terjadinya *slack* anggaran ketika

bawahan melakukan partisipasi anggaran jika tidak mempunyai komitmen organisasi.

Pertama, menurut Falikhatun (2007), sebagian besar penelitian mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *slack* anggaran jarang dilakukan di sektor swasta dan sektor publik maka saran dari penelitian Falikhatun (2007) untuk meneliti penelitian selanjutnya untuk dilakukan di sektor publik. Kedua, Thompson (1967) dalam Williams (1990) sebagaimana dikutip oleh Ahmad dan Fatima (2008) mendorong para peneliti untuk meneliti partisipasi anggaran dalam organisasi sektor publik.

Pengertian sektor publik adalah unit-unit organisasinya, yaitu berkaitan dengan hajat hidup orang banyak atau pelayanan masyarakat seperti kesehatan, pendidikan, dan keamanan. Berdasarkan independensi, kompleksitas maupun pertimbangan lainnya perlu membuat laporan keuangan agar pihak-pihak yang berkepentingan dapat menilai kondisi keuangan dan pengelolaan unit tersebut. Sektor publik bisa dilihat penyelenggaran pemerintah atau swasta, sumber dana pajak atau dari masyarakat, bentuk pemerintahan, BUMN, BUMD, rumah sakit, perguruan tinggi, dan berbagai bentuk yayasan lain. Sektor publik adalah suatu entitas yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. (Mardiasmo, 2002). Ciri-Ciri organisasi sektor publik adalah tidak mencari keuntungan finansial, dimiliki oleh publik, kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham, dan keputusan berdasarkan konsensus. Yang termasuk kelompok organisasi sektor

publik adalah lembaga pemerintah, organisasi agama, organisasi sosial, yayasan, institusi pendidikan, dan organisasi kesehatan. Persamaan Organisasi Sektor Publik dengan perusahaan yaitu merupakan bagian tidak terpisahkan dari suatu sistem perekonomian nasional, menghadapi sumberdaya yang terbatas untuk mencapai tujuannya, pola manajemen keuangan sama, beberapa mempunyai output produk yang sama, dan diatur oleh peraturan perundangan. Organisasi sektor publik tidak menekankan tujuan organisasi pada pencarian laba tetapi lebih pada pelayanan. Menurut Anthony dan Young dalam Salusu (2003) penekanan organisasi sektor publik dapat diklasifikasikan ke dalam 7 hal yaitu:

1. Tidak bermotif mencari keuntungan.
2. Adanya pertimbangan khusus dalam pembebanan pajak.
3. Ada kecenderungan berorientasi semata – mata pada pelayanan.
4. Banyak menghadapi kendala yang besar pada tujuan dan strategi.
5. Kurang banyak menggantungkan diri pada kliennya untuk mendapatkan bantuan keuangan.
6. Dominasi profesional.
7. Pengaruh politik biasanya memainkan peranan yang sangat penting.

American Accounting Association (1970) dalam Glynn (1993) sebagaimana dikutip oleh Dwiermayanti (2011) menyatakan bahwa tujuan akuntansi pada organisasi sektor publik adalah memberikan informasi yang diperlukan agar dapat mengelola suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi secara tepat, efisien, dan ekonomis, serta memberikan

informasi untuk melaporkan pertanggung-jawaban pelaksanaan pengelolaan tersebut serta melaporkan hasil operasi dan penggunaan dana publik. Dengan demikian, akuntansi sektor publik terkait dengan penyediaan informasi untuk pengendalian manajemen dan akuntabilitas.

Pada saat ini sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat, misalnya pada pemerintah Indonesia hal ini dapat dilihat dari jumlah APBN yang dikelola. Pada awal PJP I tahun anggaran 1969 /1970, APBN adalah sebesar Rp. 327 milyar, pada akhir PJP I tahun anggaran 1994 / 1995, jumlah APBN telah menjadi Rp. 69,749 trilyun, atau 213 kali lebih besar. Pada tahun anggaran 1996 / 1997 ini, telah meningkat lagi menjadi Rp. 90,616 trilyun. Karena itu laporan keuangan sektor publik makin penting untuk menginformasikan pengelolaan kegiatan dan keuangan sebaik mungkin. Laporan keuangan sektor publik harus dapat memenuhi tujuan pertanggungjawaban disamping tujuan manajerial. Hal ini berarti beban yang ditanggung suatu laporan keuangan sektor publik lebih berat dan bervariasi dari pada laporan keuangan sektor swasta karena banyak informasi yang dibutuhkan, baik untuk para manajemen pemerintah, politikus dan rakyat. Kebutuhan informasi tersebut dilatarbelakangi tujuan yang berbeda-beda, bisa untuk tujuan hukum, ekonomi, sosial dan politik. Dalam buku *Governmental Accounting, auditing and Financial Reporting* yang disusun oleh *Governmental Financial Officers Association* dikemukakan bahwa untuk dapat memahami model laporan keuangan pemerintah dengan tepat, perlu mempertimbangkan tiga hal yaitu: pertama, struktur pemerintahan diperlukan

untuk melindungi dan melayani kebutuhan warga negaranya. Pada pemerintah yang demokratis biasanya dilakukan pemisahan fungsi, antara fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk pengecekan dan keseimbangan (checks and balances). Ketiga kelompok ini bisa mempunyai kesimpulan yang berbeda mengenai bagaimana warga negara dilindungi dan dilayani. Keberhasilan pemerintah diukur dengan pelayanan dan efisiensi penggunaan sumber daya, berbeda dengan sektor swasta yang pengukuran utamanya pada perolehan laba. Kedua, sifat sumber daya sektor swasta terdapat hubungan langsung antara barang / jasa yang diberikan dengan harga yang harus dibayar. di sektor pemerintah, hal ini tidak ada, sangat sulit mengidentifikasi hubungan pertukaran antara pajak yang dibayar seseorang dengan jasa yang diterima secara proposional. Dan terakhir, proses politik dimana politik memegang peranan penting dalam negara demokrasi rakyat melalui wakil-wakilnya dapat mempengaruhi pemerintah. Rakyat dapat menekan pemerintah agar memberikan jasa yang maksimum dengan pembayaran pajak yang minimum, termasuk menyediakan fasilitas-fasilitas umum yang tidak secara langsung menghasilkan pendapatan seperti taman, jalan dan bangunan umum lainnya. Hal-hal ini merupakan alasan perlunya akuntansi pemerintah tersendiri yang terpisah dari akuntansi komersial, baik dalam pelaporan maupun standar akuntansinya (Soleiman,2010). Dari penjelasan diatas maka peneliti tertarik melakukan penelitian ini di Rumah Sakit di Semarang karena pentingnya anggaran bagi sektor publik serta partisipasinya dalam anggaran.



Kartika (2010) mengatakan Rumah Sakit sekarang ini terjadi pergeseran paradigma dari organisasi yang bukan bisnis menjadi organisasi bisnis. Untuk bertahan hidup Rumah Sakit harus memikirkan ulang strateginya. Hal ini disebabkan karena Rumah Sakit belakangan ini mengalami persaingan yang semakin besar, pengendalian yang semakin ketat, dan tuntutan yang lebih besar. Rumah Sakit. Perubahan lingkungan akan mendorong Rumah Sakit menjadi suatu organisasi yang multi produk sehingga membutuhkan penanganan dan manajemen serta perencanaan yang tepat agar dapat berkembang dan bersaing. Salah satu komponen penting dalam perencanaan organisasi adalah anggaran.

Anggaran merupakan suatu rencana tentang kegiatan di masa datang yang mengidentifikasi kegiatan untuk mencapai tujuan. Sebagai alat perencanaan, anggaran merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh para manajer departemen suatu perusahaan dalam melaksanakan serangkaian kegiatan tertentu pada masa yang akan datang. Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah. Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia (Siegel, 1989), terutama bagi orang yang langsung terlibat dalam penyusunan anggaran. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti faktor lingkungan, partisipasi dan gaya penyusunan.

Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, timbul *slack* anggaran.

Saran Kartika (2010) mengatakan bahwa *slack* anggaran harus diperkirakan dan dikendalikan sejak dini agar dapat meningkatkan efektivitas anggaran Rumah Sakit, karena dengan adanya senjangan anggaran tentunya akan merugikan bagi Rumah Sakit dan dapat menurunkan standar yang akan dicapai, yang berarti sumber daya perusahaan tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal.

Menurut Yogi (2008), Rumah Sakit bertujuan meminimalkan biaya dan memaksimalkan pelayanan sehingga karyawan dituntut lebih komitmen pada tujuan perusahaan.

Pemilihan Rumah Sakit di Semarang sebagai kota lokasi penelitian karena Rumah Sakit di kota Semarang memiliki tingkat persaingan yang semakin kompetitif sehingga diperlukan perencanaan anggaran yang efektif dan berorientasi pada tujuan.

Maka, dari uraian dan alasan diatas maka peneliti memilih untuk meneliti kembali dari peneliti terdahulu dengan variabel moderasi yang berbeda dan memilih rumah sakit di Semarang sebagai lokasi penelitian. Sehingga penelitian ini diberi judul "PENGARUH ASIMETRI INFORMASI, BUDGET EMPHASIS, DAN KOMITMEN ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MODERATING TERHADAP HUBUNGAN ANTARA PARTISIPASI ANGGARAN DENGAN SLACK ANGGARAN" dengan studi empiris pada Rumah Sakit di Semarang.

## 1.2 Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1) Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap *slack* anggaran ?
- 2) Apakah asimetri informasi berpengaruh negatif terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran? Ketika asimetri informasi rendah, partisipasi anggaran akan menaikkan *slack* anggaran maupun sebaliknya, ketika asimetri informasi tinggi, partisipasi akan menurunkan *slack* anggaran.
- 3) Apakah *budget emphasis* berpengaruh positif terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran? Ketika *budget emphasis* tinggi, partisipasi anggaran akan menaikkan *slack* anggaran sedangkan ketika *budget emphasis* rendah, partisipasi akan menurunkan *slack* anggaran.
- 4) Apakah komitmen organisasi berpengaruh negatif terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran? Ketika komitmen organisasi rendah, partisipasi anggaran akan menaikkan *slack* anggaran sedangkan ketika komitmen organisasi tinggi, partisipasi akan menurunkan *slack* anggaran.

### 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menguji hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran.
- 2) Untuk menguji pengaruh asimetri informasi sebagai variabel moderating terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran.
- 3) Untuk menguji pengaruh *budget emphasis* sebagai variabel moderating terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran.
- 4) Untuk menguji pengaruh komitmen organisasi sebagai variabel moderating terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran.

#### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat:

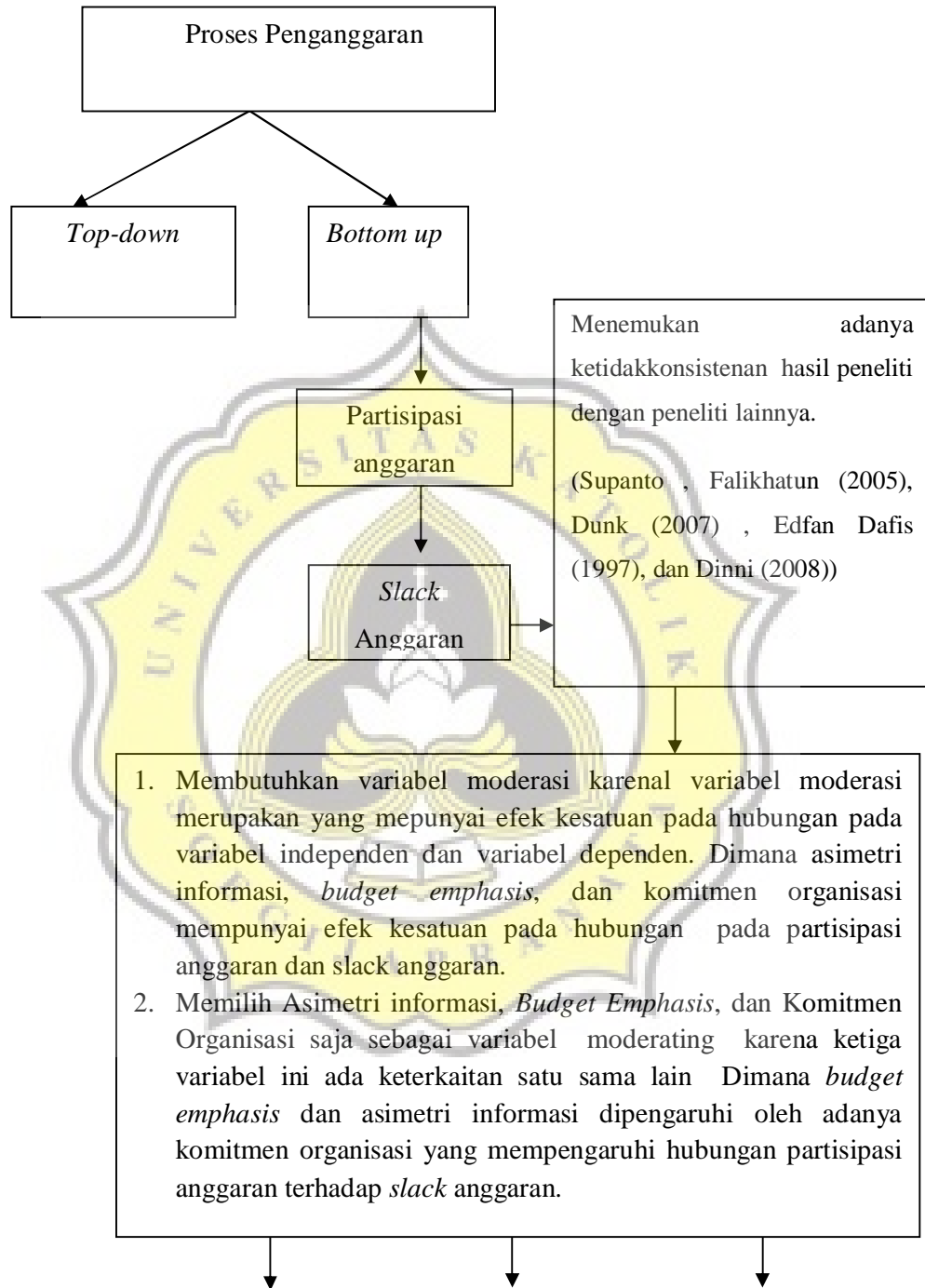
Dapat memberikan kontribusi kebijakan dan praktis;

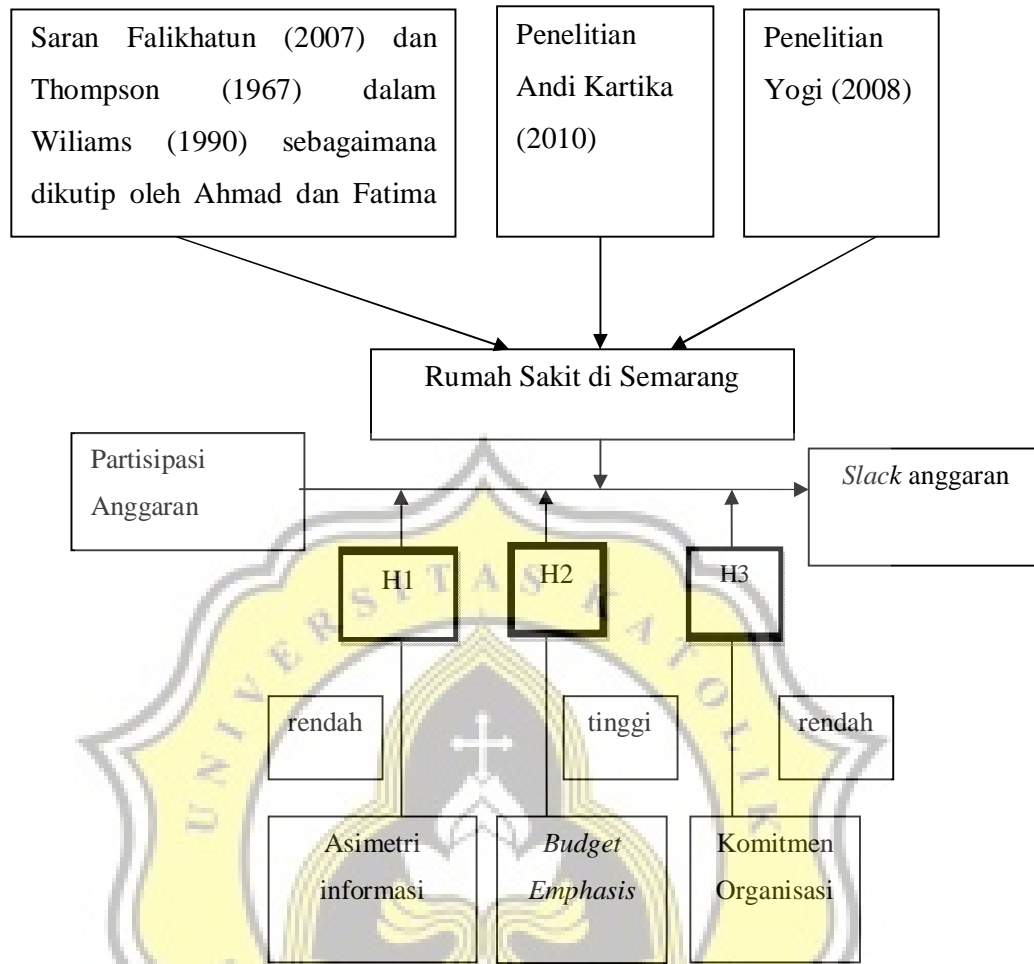
1. Memberikan sumbangan pemikiran mengenai penyusunan anggaran bagi Rumah Sakit di Semarang.
2. Memberikan masukan bagi manajemen mengenai pengaruh partisipasi anggaran terhadap *slack* anggaran ketika asimetri informasi, *budget emphasis*, dan komitmen organisasi tinggi atau rendah.

3. Memperluas wawasan berpikir mengenai asimetri informasi, *budget emphasis*, dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan *slack* anggaran.



#### 1.4 Kerangka Pikir Penelitian





**Gambar 1. Kerangka Penelitian**

### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penelitian ini dibagi dalam lima bab, yaitu:

**BAB I : PENDAHULUAN**

Berisi pendahuluan yang berisi latar belakang, perumusan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pikir penelitian, serta sistematika pembahasan dalam penelitian ini.

**BAB II : LANDASAN TEORI**

Berisi landasan teori dan pengembangan hipotesis yang akan menguraikan berbagai teori, konsep, dan penelitian sebelumnya yang relevan sampai dengan hipotesis yang dikembangkan dalam penelitian ini.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Berisi metode penelitian, yaitu yang berisi mengenai sumber dan jenis data yang akan digunakan, definisi dan pengukuran variabel yang diperlukan dalam penelitian ini, dan metode analisis data.

**BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berisi hasil dan analisis data yang akan menguraikan berbagai perhitungan yang diperlukan untuk menjawab permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

**BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Berisi kesimpulan, saran, dan keterbatasan dari analisis yang telah dilakukan pada bagian sebelumnya.