

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan Daerah tingkat Kota diberi kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan. Dengan adanya otonomi daerah, setiap daerah otonom memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai akibat dari kewenangan otonomi yang luas, pemerintahan daerah harus bisa mengelola anggaran secara efektif dan efisien sehingga bisa berimplikasi pada masalah kualitas sumber daya manusia yang merata. Guna menciptakan pengelolaan anggaran yang efektif dan efisien diperlukan perencanaan dan pengendalian yang tepat. Salah satu komponen penting dalam perencanaan adalah anggaran. Anggaran adalah sebuah rencana tentang kegiatan di masa datang, yang mengidentifikasikan kegiatan untuk mencapai tujuan. Perencanaan dan pengendalian mempunyai hubungan yang sangat erat. Perencanaan adalah melihat ke masa depan, menentukan kegiatan apa yang harus dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Pengendalian adalah melihat ke masa lalu, melihat apa yang senyatanya terjadi dan membandingkannya dengan hasil yang direncanakan sebelumnya. Sebuah organisasi membutuhkan

anggaran untuk menerjemahkan keseluruhan strategi ke dalam rencana dan tujuan jangka pendek dan jangka panjang (Hansen dan Mowen, 1997).

Anggaran yang efektif membutuhkan kemampuan memprediksi masa depan, yang meliputi berbagai faktor, baik internal maupun eksternal. Manajer perlu menyusun anggaran dengan baik karena anggaran merupakan perencanaan keuangan yang menggambarkan seluruh aktivitas operasional organisasi ( Siegel dan Marconi, 1989 dalam Edfan Darlis, 2002). Kesalahan memprediksi akan mengacaukan rencana yang telah disusun dan berdampak terhadap penilaian kinerjanya.

Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas (*top management*) sampai manajemen tingkat bawah (*lower level management*). Proses penyusunan anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia terutama bagi orang yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran ( Siegel dan Marconi, 1989 dalam Edfan Darlis, 2002). 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 untuk membantu keakuratan anggaran organisasi. Perkiraan bias tersebut dilakukan dengan melaporkan prospek penerimaan yang lebih rendah, dan prospek biaya yang lebih baik, sehingga 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. Namun, bagi organisasi, laporan anggaran yang bias akan mengurangi keefektifan anggaran di dalam perencanaan dan pengawasan organisasi. Menurut Hansen dan Mowen (1997) *budgetary slack* timbul apabila manager sengaja menetapkan pendapatan terlalu rendah atau menetapkan biaya terlalu tinggi. Setiap tindakan tersebut menyebabkan tingginya kemungkinan untuk mencapai target yang dibuat dan menurunkan risiko yang dihadapinya.

Penelitian mengenai hubungan antara partisipasi bawahan dengan senjangan anggaran di dalam penyusunan anggaran telah dilakukan oleh banyak peneliti. Terutama untuk meneliti aspek perilaku bawahan dalam menentukan standar anggaran. Aspek perilaku ini menyangkut seberapa jauh kepuasan dan kinerja yang ingin dicapai bawahan. Dalam hal ini bawahan menginginkan setiap informasi yang diberikan kepada atasan dapat digunakan untuk mencapai tingkat kepuasan dan kinerjanya yang lebih tinggi.

Hasil beberapa penelitian yang telah dilakukan mengindikasikan bahwa partisipasi anggaran dapat berinteraksi dengan variabel dari berbagai aspek lingkungan dalam mempengaruhi sikap dan perilaku bawahan (Edfan Darlis, 2002). Misalnya Ivan Budi Yuwono (1999) melakukan penelitian dengan menganalisis pengaruh interaksi partisipasi anggaran, informasi asimetri di antara atasan dan bawahan, dan *budget emphasis* yang digunakan atasan dalam menilai kinerja bawahannya terhadap *slack* anggaran. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa tingkat *budget emphasis* dan informasi

asimetri dapat mempengaruhi bawahan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran untuk melakukan senjangan anggaran. Dalam hal ini senjangan anggaran akan rendah apabila partisipasi anggaran, informasi asimetri, dan *budget emphasis* tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi anggaran menurunkan senjangan anggaran. Sedangkan Young (1985) dalam Ivan Budi Yuwono (1999) menguji secara empiris pengaruh informasi pribadi terhadap kapabilitas produktif, *risk preference*, dan partisipasi anggaran pada senjangan anggaran. Hasilnya menunjukkan bahwa, karena adanya keinginan untuk menghindari risiko, bawahan yang terlibat dalam penyusunan anggaran cenderung untuk melakukan senjangan anggaran. Semakin tinggi risiko, maka bawahan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran akan melakukan senjangan anggaran agar dapat meminimalkan risikonya. Temuan ini menunjukkan bahwa partisipasi anggaran akan meningkatkan senjangan anggaran

Hasil-hasil penelitian sebelumnya, yang menguji hubungan antara partisipasi bawahan dengan senjangan anggaran menunjukkan hasil yang tidak konsisten. Penelitian yang dilakukan Camman (1976), Dunk (1993), Merchant (1985), dan Onsi (1973) dalam Ivan Budi Yuwono (1999) menunjukkan bahwa partisipasi dalam anggaran mengurangi jumlah senjangan anggaran. Sedangkan Lowe dan Shaw (1968), Lukka (1988), dan Young (1985) dalam Ivan Budi Yuwono (1999) menunjukkan hasil yang berlawanan. Penelitian mereka menunjukkan partisipasi anggaran dan senjangan mempunyai hubungan yang positif. Edfan Darlis (2002) dalam penelitiannya membuat

kesimpulan bahwa partisipasi anggaran dan senjangan anggaran mempunyai hubungan yang tidak signifikan.

Asnawi (1997), yang melakukan penelitian dengan sampel manajer menengah dari beberapa perusahaan di Indonesia yang sebagian besar mempunyai aktivitas dalam bidang manufaktur, menemukan bukti-bukti bahwa partisipasi anggaran dan komitmen organisasi baik secara bersama-sama maupun interaksi menunjukkan hubungan yang tidak signifikan terhadap *slack* anggaran.

Variabel komitmen organisasional dipilih sebagai variabel moderating di dalam penelitian ini adalah karena komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (*goal*) yang ingin dicapai oleh organisasi (Mowday, Steers, dan Porter, 1979 dalam Edfan Darlis, 2002). Komitmen organisasi adalah dorongan dari dalam individu untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi (Wiener, 1982 dalam Edfan Darlis, 2002). Bawahan yang memiliki tingkat komitmen organisasi tinggi akan memiliki pandangan positif dan lebih berusaha berbuat yang terbaik demi kepentingan organisasi (Mowday *et.al.*, 1979 dalam Edfan Darlis, 2002). Komitmen yang tinggi menjadikan individu peduli dengan nasib organisasi dan berusaha menjadikan organisasi ke arah yang lebih baik, sehingga dengan adanya komitmen yang tinggi kemungkinan terjadinya senjangan anggaran dapat dihindari. Sebaliknya, individu dengan komitmen rendah akan mementingkan dirinya atau kelompoknya, tidak memiliki

keinginan untuk menjadikan organisasi ke arah yang lebih baik, sehingga memungkinkan terjadinya senjangan anggaran apabila individu tersebut terlibat dalam penyusunan anggaran.

Hasil penelitian yang menguji hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran dengan variabel komitmen organisasi sebagai variabel moderating menunjukkan hasil yang berpengaruh signifikan (Edfan Darlis, 2002). Komitmen yang tumbuh dari dalam diri individu itu sendiri, tanpa dipengaruhi dari luar diri individu, akan menyebabkan individu yang terlibat di dalam penyusunan anggaran cenderung menurunkan keinginannya untuk melakukan senjangan anggaran

Ketidakpastian lingkungan adalah variabel moderating lain yang digunakan dalam penelitian ini. Ketidakpastian lingkungan yang tinggi didefinisikan sebagai rasa ketidakmampuan individu untuk memprediksi sesuatu yang terjadi di lingkungannya secara akurat (Malliken, 1987 dalam Edfan Darlis, 2002). Sedangkan di dalam lingkungan relatif stabil (ketidakpastian rendah), individu dapat memprediksi keadaan di masa yang akan datang sehingga langkah-langkah yang akan dilakukannya dapat membantu organisasi menyusun rencana dengan lebih akurat (Duncan, 1972 dalam Edfan Darlis, 2002).

Hasil pengujian hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran dengan variabel ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderating menunjukkan hasil tidak signifikan (Edfan Darlis, 2002). Menurut Edfan Darlis (2002), hal ini dikarenakan pengaruh kemajuan teknologi

informasi. Dengan kemajuan teknologi informasi membantu top manager mengendalikan aktivitas bisnisnya baik internal maupun eksternal perusahaan.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Edfan Darlis (2002). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah pada obyek penelitian. Obyek penelitian ini adalah instansi pendidikan sedangkan penelitian terdahulu pada perusahaan keuangan dan perusahaan manufaktur.

Berdasarkan hal-hal di atas, maka judul dari penelitian ini adalah **“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Senjangan Anggaran dengan Komitmen Organisasi dan Ketidakpastian Lingkungan sebagai Variabel Moderating (Studi Empiris pada Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olah Raga Kota Madiun)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan, permasalahan pokok dalam penelitian ini dapat dirumuskan ke dalam beberapa pertanyaan berikut:

1. Apakah partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan senjangan anggaran?
2. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran?
3. Apakah ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah membuktikan secara empiris bahwa :

1. partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan senjangan anggaran.
2. komitmen organisasi mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.
3. ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan ilmu bagi akademisi mengenai pengaruh yang ditimbulkan dari komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan terhadap partisipasi anggaran dan senjangan anggaran.
2. Memberikan masukan bagi sektor publik untuk mengevaluasi dan menggunakan hasil penelitian untuk meningkatkan efektivitas anggaran organisasi terutama dalam aktivitas perencanaan dan pengendalian.

### **E. Sistematika Penulisan Laporan Skripsi**

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan laporan skripsi.



## **BAB II: TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

Di dalam Bab II berisikan landasan teori dan bukti-bukti empiris dari penelitian terdahulu yang dijadikan kerangka konseptual untuk perumusan hipotesis. Adapun teori-teori yang digunakan adalah partisipasi anggaran, senjangan anggaran, ketidakpastian lingkungan dan komitmen organisasi. Pada akhir bab digambarkan kerangka konseptual atau model penelitian.

## **BAB III: METODA PENELITIAN**

Dalam bab ini akan dijelaskan tentang desain penelitian; populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel; variabel penelitian dan definisi operasional variabel; lokasi dan waktu penelitian; data dan prosedur pengumpulan data serta teknik analisis.

## **BAB IV : ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini berisi tentang data penelitian, hasil penelitian, dan pembahasan.

## **BAB V: SIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini berisi simpulan hasil penelitian, mengungkapkan keterbatasan dari penelitian dan rekomendasi untuk penelitian lanjutan.

