

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien (Schief dan Lewin, 1970, Welsch, Hilton dan Gordon, 1996, dalam Ikhsan dan La Ane, 2007). Sebagai alat perencanaan, anggaran merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh para manajer departemen suatu organisasi dalam melaksanakan serangkaian kegiatan tertentu pada masa yang akan datang. Anggaran digunakan oleh manajer tingkat atas sebagai suatu alat untuk melaksanakan tujuan-tujuan organisasi kedalam dimensi kuantitatif dan waktu, serta mengkomunikasikannya kepada manajer-manajer tingkat bawah sebagai rencana kerja jangka panjang maupun jangka pendek. Sasaran anggaran dapat dicapai melalui pelaksanaan serangkaian aktifitas yang telah ditetapkan sebelumnya dalam bentuk anggaran (Ikhsan dan La Ane, 2007).

Proses penganggaran daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut dengan Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK atau formulir S). RASK ini menggambarkan kerangka logis hubungan antara kebijakan anggaran yaitu arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD dengan operasional anggaran yang meliputi program dan kegiatan anggaran di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan unit kerja yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. RASK memuat juga standar analisa belanja, tolak ukur kinerja dan standar biaya sebagai instrumen pokok dalam anggaran kinerja. RASK merupakan dokumen pengganti dokumen daftar usulan kegiatan dan daftar usulan proyek yang selama ini digunakan dalam penyusunan rancangan APBD dengan sistem lama (Sardjito dan Muthaher, 2007).

Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat. Hal inilah yang menjadi perbedaan dengan anggaran sektor swasta karena tidak berhubungan dengan pengalokasian dana dari masyarakat. Pada sektor publik pendanaan organisasi berasal dari pajak

dan retribusi, laba perusahaan milik daerah atau negara, pinjaman pemerintah berupa utang luar negeri dan obligasi pemerintah, serta sumber dana lain yang sah dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan (Sardjito dan Muthaer, 2007).

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Argyris (1964) dalam Mpaata dan Handoko (1998) dalam Wahyudin (2007) menyatakan partisipasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, partisipasi juga sebagai alat untuk mengintegrasikan kebutuhan individu dan organisasi. Sehingga partisipasi dapat diartikan sebagai berbagi pengaruh, pendelegasian prosedur-prosedur, keterlibatan dalam pengambilan keputusan dan suatu pemberdayaan. Partisipasi yang baik membawa beberapa keuntungan sebagai berikut:

- a. Memberi pengaruh yang sehat terhadap adanya inisiatif, moralisme dan antusiasme.
- b. Memberikan suatu hasil yang lebih baik dari sebuah rencana karena adanya kombinasi pengetahuan dari beberapa individu.
- c. Dapat meningkatkan kerjasama antara depertemen
- d. Para karyawan dapat lebih menyadari situasi di masa yang akan datang yang berkaitan dengan sasaran dan pertimbangan lain (Irvine, 1978 dalam Indriani, 1993, dalam Wahyudin, 2007).

Hal ini mendukung pendapat Milani (1975) dalam Wahyudin (2007) bahwa penyusunan anggaran secara partisipatif diharapkan dapat meningkatkan kinerja manajer, yaitu ketika suatu tujuan dirancang dan secara partisipasi disetujui maka karyawan akan menginternalisasikan tujuan yang ditetapkan dan memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk mencapainya, karena mereka ikut terlibat dalam penyusunan 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. Kenis (1979) dalam Dinni (2008) partisipasi anggaran didefinisikan sebagai tingkat keikutsertaan manajer dalam penyusunan anggaran dan pengaruh anggaran tersebut terhadap pusat pertanggungjawaban yang bersangkutan. Menurut Merchant (1985) dalam Falikhatun (2007) menyatakan bahwa senjangan anggaran merupakan masalah sering timbul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah/menengah dalam penyusunan anggaran.

Fahrianta dan Ghozali (2002) dan Riyanto (2003) dalam Suhartono dan Solichin (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 kontijensi (*contingency variables*). Hal ini didukung Riyanto (2003)

dalam Suhartono dan Solichin (2006) yang mengatakan perlunya penelitian mengenai pendekatan kontijensi. Model penelitian tersebut untuk menguji faktor kontekstual (*contextual factors*) yang mempengaruhi hubungan antara sistem pengendalian dengan kinerja. Sistem pengendalian termasuk anggaran dan pendekatan kontijensi memungkinkan adanya variabel-variabel lain yang bertindak sebagai variabel *intervening* atau variabel *moderating* (Darma, 2004, dalam Suhartono dan Solichin, 2006).

Senjangan anggaran biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai (Merchant dalam Dinni, 2008). Williamson (1964) dalam Dinni (2008) mendukung hipotesis bahwa partisipasi bawahan dalam pembuatan anggaran akan menghasilkan senjangan anggaran. Partisipasi yang tinggi memberikan manajer bawahan kesempatan dalam memunculkan senjangan anggaran. Namun beberapa penelitian memiliki hasil yang berbeda dari penelitian diatas seperti Onsi (1973), Merchant (1985), dalam Yulia Fitri (2004) menyatakan bahwa partisipasi anggaran menurunkan senjangan anggaran.

Asnawi (1997) dalam Asriningati (2006), yang melakukan penelitian dengan 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 senjangan anggaran.

Sedangkan penelitian Muslimah (1996) dalam Asriningati (2006) hasilnya menunjukkan bahwa partisipasi anggaran tidak mempunyai hubungan yang signifikan terhadap variabel-variabel gaya kepemimpinan, *job relevant*, dan ketidakpastian lingkungan.

Ketidakpastian lingkungan adalah variabel lain yang dipertimbangkan dalam penelitian ini. Ketidakpastian lingkungan yang tinggi didefinisikan sebagai rasa ketidakmampuan individu untuk memprediksi sesuatu yang terjadi di lingkungan secara akurat, Malikan (1987) dan Edfan Darlis (2002) dalam Asriningati (2006). Sedangkan di dalam lingkungan relatif stabil (ketidakpastian rendah), individu dapat memprediksi keadaan dimasa yang akan datang sehingga langkah-langkah yang akan dilakukan dapat membantu organisasi untuk menyusun rencana lebih akurat Duncan (1972), Edfan Darlis (2002) dalam Asriningati (2006).

Penelitian ini menguji hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran, dan juga didekati dengan faktor kontijensi dengan memasukkan variabel mediasi seperti yang dilakukan oleh Dunk (1993), Duncan (1972) dan Govindarajan (1986) dalam Ikhsan dan La Ane (2007) dalam menguji hubungan tersebut. Penelitian ini menggunakan variabel gaya kepemimpinan, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderating dalam menguji hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran. Permasalahan pokok dalam penelitian ini dirumuskan kedalam pertanyaan berikut: “Apakah gaya kepemimpinan,

komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel moderating dalam menguji hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran”.

Penelitian ini merupakan replikasi dari peneliti sebelumnya yaitu Suhartono dan Solichin (2006). Perbedaan penelitian ini dari penelitian-penelitian sebelumnya yaitu menambahkan gaya kepemimpinan dan ketidakpastian lingkungan pada variabel pemoderasi, mengganti partisipasi anggaran pada variabel independen dan penelitian menggunakan responden pemerintahan daerah Kabupaten Kebumen, karena peneliti melihat perbedaan hasil dari banyak penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya dan untuk melihat bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan menggunakan tiga variabel pemoderasi pada kantor Dinas di Kabupaten Kebumen, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“PENGARUH PARTISIPASI ANGGARAN TERHADAP SENJANGAN ANGGARAN DENGAN GAYA KEPEMIMPINAN, KOMITMEN ORGANISASI DAN KETIDAKPASTIAN LINGKUNGAN SEBAGAI VARIABEL PEMODERASI”** (Studi Empiris di Kabupaten Kebumen)

B. Batasan Masalah

Batasan masalah dari penelitian ini adalah:

Faktor yang diteliti adalah meliputi: variabel gaya kepemimpinan, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel

moderating dalam menguji hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan senjangan anggaran.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- 1) Apakah partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan senjangan anggaran?
- 2) Apakah gaya kepemimpinan memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran?
- 3) Apakah komitmen organisasi memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran?
- 4) Apakah ketidakpastian lingkungan memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh bukti empiris apakah :

- 1) Partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan senjangan anggaran.
- 2) Gaya kepemimpinan memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.
- 3) Komitmen organisasi memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

- 4) Ketidakpastian lingkungan memoderasi pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran.

E. Manfaat Penelitian

Setelah dilakukannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, diantaranya :

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemkot Kebumen dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja dan dapat dijadikan sebagai acuan atau bahan pertimbangan dalam proses penyusunan anggaran.
- 2) Dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya, khususnya bagi para mahasiswa perguruan tinggi yang akan melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran dengan menggunakan gaya kepemimpinan, komitmen organisasi dan ketidakpastian lingkungan sebagai variabel pemoderasi