

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Proses penyusunan anggaran merupakan tahap yang paling penting dalam pengalokasian dana. Adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan serta terbatasnya dana yang tersedia, maka memerlukan *mindset* yang mampu menginformasikan dan kebijakan yang telah diformasikan dalam bentuk strategi, baik strategi jangka panjang maupun strategi jangka pendek dan program kerja. Organisasi perlu mempertimbangkan strategi dalam konteks dinamika organisasi dan juga melihat kekuatan dan kelemahan organisasi (Bates, 1995) dalam Henrika dan Mardiasmo (2002). Persaingan global organisasi sekarang harus mampu menciptakan kondisi bisnis yang lebih fleksibel dan inovatif dengan mempertimbangkan faktor eksternal organisasi yang sulit untuk diprediksi. Chenhall dan Morris (1986) dalam Coryanata (2004) yang menyatakan dalam situasi yang tidak menentu, maka proses perencanaan menjadi masalah yang kompleks bagi setiap organisasi, karena kejadian dimasa mendatang sulit untuk diprediksi, maka dari itu diperlukan anggaran.

Anggaran adalah salah satu komponen penting dalam perencanaan organisasi yang berisi rencana kegiatan masa datang dan mengindikasikan kegiatan untuk mencapai tujuan. Manajer perlu menyusun anggaran dengan baik karena anggaran gambaran perencanaan seluruh aktivitas operasional

organisasi (Siegel dan Marconi, 1989) dalam Edfan (2002) (dalam Farida, 2005). Sebagai alat perencanaan, anggaran merupakan rencana kegiatan yang akan dicapai oleh para manajer. Anggaran digunakan oleh manajer tingkat atas sebagai sesuatu alat untuk dapat menjelaskan tujuan-tujuan organisasi ke dalam dimensi kuantitatif dan waktu, serta mengkomunikasikannya pada manajer-manjer tingkat bawah sebagai rencana jangka panjang maupun jangka pendek. Sasaran anggaran dapat dicapai melalui pelaksanaan serangkaian aktivitas yang telah ditetapkan sebelumnya dalam bentuk anggaran.

Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas (*top level management*) sampai manajemen tingkat bawah (*lower level management*). Berkaitan dengan keterlibatan manusia dalam proses penyusunan anggaran, maka anggaran akan dipengaruhi dan mempengaruhi perilaku manusia yang terlibat dalam pembuatan anggaran yang efektif. Manajer membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan organisasi. Pada saat bawahan memberikan perkiraan yang bias kepada atasan, maka akan timbul senjangan anggaran (*budgetary slack*). Perkiraan yang bias ini dapat mengurangi aktifitas anggaran dalam perencanaan dan pengendalian organisasi (Walles, 1988) dalam Edfan (2002) dalam Farida (2005).

Anggaran (*budget*) adalah sebuah rencana kuantitatif aktivitas usaha sebuah organisasi yang mengidentifikasi sumber daya dan komitmen yang dibutuhkan untuk memenuhi tujuan organisasi selama periode yang dianggarkan, juga dapat memperlihatkan bagaimana sumber daya diharapkan

diperoleh dan dipakai selama periode waktu tertentu. Dalam hal ini anggaran merupakan unsur yang paling penting dari perencanaan keuangan untuk masa depan dan dalam mencapai tujuan perusahaan. Kenis (1979) dalam Nugraheni (2004) anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk merencanakan pengeluaran dan pendapatan, dan untuk mengevaluasi prestasi *subordinat*. Menurut Hansen dan Mowen (1997) dalam Nugraheni (2004) terdapat dua unsur penting dari anggaran yaitu : (1) Bagaimana anggaran dibuat dan (2) Bagaimana anggaran diimplementasikan sebagai rencana perusahaan. Unsur pertama berhubungan dengan mekanisme pembuatan anggaran. Unsur kedua berhubungan dengan reaksi dan sikap *subordinate* terhadap sistem anggaran yang ada di perusahaan tersebut.

Tujuan pokok anggaran adalah memprediksi transaksi dan kejadian finansial serta nonfinansial dimasa yang akan datang. Penganggaran mengidentifikasi berbagai sasaran finansial dan operasi tertentu yang menjadi tujuan manajemen dimasa datang. Tujuan anggaran adalah mengembangkan informasi yang akurat dan bermakna bagi penerima anggaran. Anggaran haruslah menyajikan informasi dengan cara yang sistematis guna mencapai tujuan tersebut. Informasi yang terlalu berlimpah akan mengaburkan makna dan akurasi data (Simamora, 2002).

Sasaran anggaran adalah penyusunan rencana kerja yang lengkap untuk kegiatan dan tingkat kegiatan yang ada pada badan usaha. Rencana kerja tersebut perlu dinyatakan dalam kesatuan kuantitatif tertentu lainya atau secara bersama sekaligus. Penentuan rencana kerja dalam bentuk mata uang

dan kesatuan kuantitatif lainnya yang dilakukan melalui suatu sistematika yang dapat dipertanggungjawabkan melalui berbagai pendekatan ilmu pengetahuan. Penyusunan rencana kerja perlu adanya keterlibatan (partisipasi) dari seluruh tingkat manajemen yang ada pada perusahaan, karena anggaran akan menjadi pedoman bagi semua pihak dalam perusahaan tentang apa-apa yang harus dilakukan dikemudian hari, dengan demikian pelaksanaan anggaran juga merupakan tanggung jawab dari seluruh anggota manajemen dari perusahaan yang bersangkutan.

Budgetary slack adalah selisih jumlah anggaran yang diajukan oleh *subordinate* dari jumlah estimasi terbaiknya (Anthony dan Govindaradjan, 2001) dalam Nugraheni (2004) dan diciptakan agar *subordinate* lebih mudah mencapai target. *Budgetary slack* diciptakan, disatu sisi, jika *subordinate* memiliki informasi yang lebih besar dibanding superior (Waller, 1998) dalam Nugraheni (2005), dan disisi lain *budgetary slack* diciptakan jika kinerja manajer diukur berdasarkan anggaran (Kren dan Liao, 1998) dalam Nugraheni (2004).

Berdasarkan *agency teory*, bawahan membuat target anggaran yang lebih mudah untuk dicapai, dengan cara membuat target anggaran yang lebih rendah pada sisi pendapatan dan membuat biaya yang lebih disisi biaya. Organisasi yang budaya paternalistiknya kental, kecenderungan ini akan meningkat (Yuhertina 2004). *Burgetary slack* melibatkan suatu penyimpangan informasi secara sengaja. Dinyatakn oleh Schiff dan Lewin dalam Balkaoni (1989) bahwa para manjer akan menciptakan *budgetary slack* melalui suatu

proses meminimalkan pendapatan dan biaya-biaya. Informasi pada pengertian *budgetary slack* menjadikan laporan kurang dari sebenarnya dan melaporkan biaya-biaya yang berlebihan dalam penganggaran.

Penciptaan *slack* adalah suatu penyamarataan kegiatan organisatoris. Banyak faktor organisatoris yang berbeda untuk menjelaskan penciptaan *slack*, khususnya struktur organisasi, penyamaan tujuan, sistem kendali, dan perilaku manajerial. Penciptaan *slack* diasumsikan terjadi pada organisasi yang partisipasif. Mungkin saja dalam kaitanya dengan konflik yang muncul antara individu dan tujuan organisasi, membawa para manajer untuk menggerakkan para manajer. Akhirnya, terjadi atau tidaknya penciptaan *slack* tergantung bagaimana mendesentralisasikan struktur dalam organisasi (Nugraheni 2004). Penelitian-penelitian terdahulu yang berhubungan dengan *budgetary slack* berdasarkan pada teori agensi tradisional, yang menggunakan faktor ekonomi untuk mengukur besarnya *budgetary slack* dengan mengaitkan asimetri informasi dan insentif (misalnya Cwow *et.al*, 1988; Waller, 1988; Fisher *et.al*, 2000; Komalasari *et.al*, 2003 dalam Nugraheni 2004).

Penelitian yang dilakukan oleh Indrawati (2004) yang menguji antara kapasitas budaya dalam dimensi budaya, keberadaan tekanan sosial dan keterkaitanya dengan *budgetary slack* menunjukkan bahwa tekanan sosial tidak terbukti memediasi pengaruh kapasitas individu terhadap *budgetary slack*, tetapi tekanan sosial berpengaruh langsung positif signifikan terhadap *budgetary slack*.

Berbagai penelitian tentang konflik telah dilakukan oleh Simons dan Randal (2000) dalam Henrika dan Mardiasmo (2002) yang menunjukkan bahwa perbedaan persepsi tentang isi dari tujuan dan perbedaan pandangan, ide, opini serta persepsi dengan saling bertentangan antar kelompok kerja akan menimbulkan *task conflict* dan *relationship conflict*. Sebab timbulnya konflik mengidentifikasikan rebndahnya tingkat kepercayaan dalam suatu kelompok sehingga menyebabkan *relantionship conflict*, Robert A, Baron (1984) dalam Henrika dan Mardiasmo (2002) menunjukkan sebab dari tidak terselesainya suatu konflik yaitu diabaikanya sumber informasi yang bermanfaat dalam mendukung penyelesaian konflik. Alasan pengabaian tersebut meliputi sifat agregasi dan bentuk konflik yang mempunyai hubungan sangat erat.

Budgetary slack berkaitan dengan berbagai variabel independen seperti *risk aversion*, *budget participation*, *information asymmetry*, *budget emphasis*, *budgeted pressure*. (Dunk, 1995; Merchant, 1985; Millani, 1995; Young, 1985) dalam Henrika dan Mardiasmo (2002). *Slack* akan meningkat jika partisipasi meningkat, karena meningkatnya partisipasi menyebabkan *budget emphasis* dan *information asymmetry* juga meningkat. *Slack* akan menurun jika partisipasi menurun kecuali dengan *budget emphasis* menurun. *Slack* dalam anggaran mempunyai arti penting bagi bawahan karena berkaitan dengan prospek kompensasi. Jika akibat telah tercapainya target anggaran, maka karyawan akan berusaha untuk membangun *slack* dalam anggaran melalui proses partisipasi.

Penelitian ini dilakukan untuk meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi *budgetary slack*. Perkembangan penelitian tentang *budgetary slack* sejak tahun 1973 lebih banyak berorientasi pada faktor organisasional (Yuhertiana, 2004). Sebenarnya bukan partisipasi anggaran atau asimetri informasi yang mempengaruhi *budgetary slack* tetapi faktor personal dari pembuat anggaran itu sendiri (Dunk dan Parera, 1996) dalam Yuhertiana (2004). Salah satunya yang berkaitan dengan prospek kompensasi. Jika akibat telah tercapainya target anggaran, maka karyawan akan berusaha untuk membangun *slack* dalam anggaran melalui proses partisipasi. Disamping partisipasi, *budget emphasis* dalam evaluasi kinerja menyebabkan timbulnya *slack* anggaran (Baiman dan Lennis 1989) dalam Henrika Dan Mardiasmo (2002).

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Henrika dan Mardiasmo (2002) tentang pengaruh strategi dan institusi, budaya institusi, dan *conflict of interest* terhadap *budgetary slack*. Penelitian tersebut mengemukakan bahwa esensi strategi bisnis dan budaya organisasi adalah sama, karena keduanya merupakan gaya perilaku manajemen yang telah mengakar dan merupakan *output* dari akumulasi dan tujuan dan tindakan yang telah diinformasikan setiap hari oleh karyawan (Greiner, 1983; Bates, 1995) dalam Henrika dan Mardiasmo (2002). Indikasi *slack* ditunjukkan oleh adanya persepsi antara eksekutif dan legislatif yang selalu berbeda akibat saling mempertahankan argumentasinya sendiri-sendiri. Kondisi dana yang terbatas, program prioritas yang tidak sedikit, serta jumlah

karyawan yang banyak menimbulkan tekanan tugas dan adanya keterpaksaan untuk memenuhi segala kebetulan dalam proses pelaksanaan program. Hal ini menyebabkan pelaksanaan program menjadi lambat karena dalam satu tahun anggaran program hanya berjalan satu tahap. Pada sisi lain budaya kerja sangat mempengaruhi motivasi dan komitmen karyawan dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara hirarkis.

Penelitian yang dilakukan oleh Henrika dan Mardiasmo (2002) yang mengambil sampel pada Dinas Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa faktor-faktor strategi institusi, budaya institusi dan *conflict of interest* bukan merupakan penyebab yang paling kuat bagi timbulnya senjangan anggaran (*budgetary slack*). Oleh sebab itu penulis mengganti variabel budaya institusi dengan variabel tekanan anggaran. Sebab esensi bisnis strategi bisnis dan budaya organisasi adalah sama, maka keduanya merupakan gaya perilaku manajemen yang telah mengakar dan merupakan output dari akumulasi tujuan dan tindakan yang di informasikan oleh karyawan (Greiner, 1983 dan Bates, 1995) dalam Henrika dan Mardiasmo (2002).

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan Henrika dan Mardiasmo (2002), yaitu dengan menambahkan satu variabel baru yaitu variabel tekanan anggaran. Alasannya yaitu bahwa manajer dibawah tekanan anggaran cenderung akan menurunkan penciptaan *budgetary slack*. Sampel penelitian ini adalah seluruh kepala bagian dan kepala dinas pada Pemerintahan Kabupaten dan Pemerintahan kota Magelang, karena kepala

dinas dan kepala bagian mempunyai peran yang penting dalam proses penyusunan anggaran di Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Kota Magelang. Penelitian ini menggunakan tiga variabel yang dianggap berpengaruh terhadap penciptaan senjangan, yaitu strategi institusi, tekanan anggaran dan *conflict of interest*. Hal tersebut yaitu variabel yang berbeda dan objek penelitian yang berbeda pula yang diharapkan mampu memberikan hasil yang berbeda dari penelitian terdahulu.

B. Batasan Masalah

Untuk menghindari perluasan masalah terhadap maksud dan tujuan dari penelitian ini, maka peneliti membatasi masalah penelitian pada analisis pengaruh strategi institusi, tekanan anggaran, dan *conflict of interest* terhadap senjangan anggaran yang merupakan studi kasus pada Pemerintahan Kabupaten Magelang dan Pemerintahan Kota Magelang.

C. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah strategi institusi mempengaruhi senjangan anggaran?
2. Apakah tekanan anggaran mempengaruhi senjangan anggaran?
3. Apakah *conflict of interest* mempengaruhi senjangan anggaran?
4. Apakah strategi institusi, tekanan anggaran, dan *conflict of interest* mempengaruhi senjangan anggaran?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan bukti empiris tentang:

1. Apakah strategi institusi mempengaruhi senjangan anggaran.
2. Apakah tekanan anggaran mempengaruhi senjangan anggaran
3. Apakah *conflict of interest* mempengaruhi senjangan anggaran
4. Apakah strategi institusi, tekanan anggaran, dan *conflict of interest* mempengaruhi senjangan anggaran

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat kepada beberapa pihak antara lain:

1. Bagi perkembangan ilmu pengetahuan

Hasil penelitian sebagai bahan bacaan yang digunakan khususnya bagi jurusan akuntansi dan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk melakukan penelitian ulang yang berhubungan dengan variabel-variabel tersebut.

2. Bagi pihak yang berkepentingan terhadap institusi, terutama bagi anggota institusi dan pihak manajemen institusi, untuk digunakan sebagai acuan dalam penyusunan anggaran institusi agar sesuai dengan visi, misi dan tujuan organisasi.