

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Dalam perencanaan strategis perusahaan, penyusunan anggaran merupakan salah satu hal yang sangat penting. Oleh karena itu, bawahan sebaiknya diikutsertakan langsung dalam proses penyusunan anggaran tersebut. Hal ini dinamakan dengan partisipasi penganggaran. Partisipasi penganggaran ini diperlukan karena bawahan yang lebih mengetahui kondisi langsung bagiannya. Diharapkan dengan partisipasi penganggaran akan tercipta anggaran yang sebaik-baiknya, sesuai dengan standar atau kondisi yang diharapkan dimasa yang akan datang.

Banyak faktor yang menyebabkan bawahan melaporkan anggaran tidak seperti yang seharusnya atau ia melakukan senjangan anggaran. Senjangan anggaran biasanya dilakukan dengan meninggikan biaya atau menurunkan pendapatan dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah tercapai (Merchant 1985a, Young 1985, Lukka 1988 dalam Yulia Fitri 2007). Kinerja dari manajemen tersebut diukur berdasarkan pada pencapaian anggaran. Konsekuensinya, gaji, bonus dan prospek karir akan meningkat jika manajer tersebut mampu memenuhi target tersebut, akan menghadapi intervensi dari manajemen pada tingkat yang lebih tinggi, seperti kehilangan bonus, kehilangan kepercayaan, bahkan bisa saja kehilangan pekerjaan. Dalam kondisi seperti ini manajer mencari cara untuk melindungi dirinya dari resiko tidak tercapainya target anggaran, salah satu caranya yaitu dengan melakukan *slack* (senjangan) pada anggaran.

Anggaran merupakan salah satu komponen penting dalam perencanaan perusahaan yang berisikan rencana kegiatan di masa datang dan mengindikasikan kegiatan untuk mencapai tujuan. Aspek sumber daya manusia sebagai penyusunan dan pelaksana anggaran haruslah dipertimbangkan karena anggaran akan dipengaruhi oleh perilaku manusia terutama bagi pihak yang terlibat langsung dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran. Contohnya, jika atasan dalam menilai kinerja atau memberikan *reward* pada bawahan didasarkan pada pencapaian sasaran anggaran, maka kecenderungan perilaku yang ada pada bawahan yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran adalah membuat anggaran yang mudah dicapai dengan cara melebih-lebihkan biaya dan merendahkan pendapatan, selain itu dalam penganggarn partisipatif juga dapat muncul adanya partisipasi semu dan pemberian laporan yang bias, dimana laporan anggaran yang bias akan mengurangi keefektifan anggaran didalam perencanaan dan pengawasan organisasi. Perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi perusahaan ini disebut *senjangan anggaran*.

Penggaran dalam organisasi sektor publik merupakan suatu proses politik. Dalam hal ini, anggaran merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik (Mardiasmo, 2002 dalam Yulia Fitri 2007). Secara sederhana dapat dikatakan bahwa anggaran publik menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Penggaran dilakukan dengan sistem *top-down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah disusun. Penerapan sistem ini mengakibatkan kinerja bawahan/pelaksana anggaran menjadi tidak efektif karena target yang diberikan terlalu menuntut namun sumber daya yang diberikan tidak mencukupi (*overloaded*). Dalam proyeksi, atasan/pemegang kuasa anggaran kurang mengetahui potensi dan hambatan yang dimiliki oleh bawahan/pelaksana anggaran sehingga memberikan target yang sangat menuntut dibandingkan dengan kemampuan bawahan/pelaksana anggaran. Bertolak dari kondisi ini, sektor publik mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah diatas, yakni anggaran partisipasi (*participatory budgeting*). Melalui sistem ini, bawahan/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut sub bagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut.

Partisipasi anggaran dinilai mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi (Murray, 1990 dalam Sumarno, 2005). Utomo (2006) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong bawahan melakukan senjangan anggaran. Hal ini mempunyai implikasi negatif seperti kesalahan alokasi sumber daya dan bias dalam evaluasi kinerja bawahan terhadap unit pertanggungjawaban mereka. Fisher, Frederickson dan Peffer (2002) dalam Rika Sari 2008, senjangan anggaran akan menjadi lebih besar dalam kondisi informasi asimetris. Informasi asimetris adalah keadaan

dimana salah satu pihak mempunyai pengetahuan lebih daripada yang lainnya terhadap sesuatu hal. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Utomo (2006) yang menyatakan bahwa informasi asimetris mendorong bawahan membuat senjangan anggaran, sehingga dapat dikatakan bahwa informasi asimetris merupakan pemicu (*antecedent*) senjangan anggaran.

Anggaran memiliki fungsi sebagai alat penilaian kinerja (Mardiasmo, 2002). kinerja dinilai berdasarkan pencapaian terget anggaran dan efesiensi pelaksanaan anggaran. Faktor lain yang diduga mempengaruhi *slack* anggaran adalah *budget emphasis* atau penekanan anggaran. Argument utama bagi bawahan dalam usaha membangun *slack* anggaran yaitu dengan meningkatkan prospek kompensasi. Dalam perusahaan bisnos, bawahan menerima kompensasi berupa bonus apabila mampu memenuhi *punishment* bila tidak mampu memenuhi target. Disisi lain, keinginan manajer ingin kinerjanya dinilai baik.

Anggaran merupakan rencana kegiatan yang rinci yang terdiri dari sejumlah target yang akan tercapai oleh suatu organisasi yang dinyatakan dalam bentuk keuangan dan atau angka-angka dari suatu kebijakan suatu organisasi yang harus dicapai pada suatu periode tertentu. Namun demikian anggaran tidak hanya merupakan rencana finansial yang menetapkan biaya dan pendapatan dimasa yang akan datang dalam suatu perusahaan, tapi anggaran juga merupakan suatu alat yang berguna bagi manajemen sebagai alat pengendalian, koordinasi, alat pengukuran performansi, dan sebagai alat motivasi manajemen.

Dengan diketahuinya informasi tentang tujuan anggaran sebagai *feed forward* dan informasi sejauh mana tujuan anggaran tersebut dapat tercapai,

sebagai *feed back*, manajer dapat mengukur efisiensi, mengidentifikasi masalah dan mengendalikan biaya. Anggaran dalam penyusunannya dan dalam aplikasinya juga bias berperan sebagai koordinasi antara beberapa fungsi dalam perusahaan, seperti penjualan, produksi, *cash flow* dan lainnya.

Dalam penyusunan anggaran harus diperhatikan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut. Pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut adalah pihak principal (atasan), agent (bawahan). Dengan komunikasi yang baik dalam penyusunan anggaran, maka pihak bawahan bisa mengetahui apa yang sebenarnya diharapkan oleh pihak atasan. Demikian juga sebaliknya, pihak atasan akan dapat mengetahui kendala-kendala yang terjadi pada bawahan menyangkut sistem anggaran.

Merchant (1981), Chow et al (1988) serta Nouri dan Parker (1998) dalam Mulyani (2005) menyatakan bahwa apabila bawahan pelaksana anggaran ikut berpartisipasi dalam penyusunan anggaran maka menghasilkan pengungkapan informasi privat yang mereka miliki. Atasan pemegang kuasa anggaran menerima informasi yang belum diketahui sebelumnya dan meningkatkan akurasi pemahaman terhadap bawahan/pelaksana anggaran sehingga semakin mengurangi informasi asimetris dalam hubungan atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran, dalam hal ini kepala bagian dengan kepala sub bagian. Bila bawahan/pelaksana anggaran diberi kesempatan untuk memberikan masukan berupa informasi yang dimilikinya kepada atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga atasan/pemegang kuasa

anggaran akan memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang pengetahuan yang relevan dengan tugas (Yusfaningrum, 2005).

Dalam perusahaan bisnis, bawahan/pelaksana anggaran menerima kompensasi berupa bonus apabila mampu memenuhi atau melebihi target anggaran dan *punishment* bila tidak mampu memenuhi. Keinginan manajer untuk mendapatkan bonus mendukung terjadinya senjangan anggaran karena manajer ingin kinerjanya dinilai baik. Untuk mencapai tujuan tersebut manajer akan berusaha mencapai target anggaran. Agar mempermudah pencapaian target, manajer berusaha memperkecil target dalam anggaran (Utomo, 2006).

Banyak penelitian yang dilakukan mengenai dampak partisipasi anggaran terhadap *slack* anggaran, namun penelitian menemukan hasil yang berbeda. Sebagian penelitian menunjukkan bahwa partisipasi anggaran mempunyai dampak positif bagi manajerial (Argyris 1952 dalam Yulia fitri 2007). Akan tetapi sebagian menyatakan bahwa partisipasi anggaran mempunyai dampak negatif (Milani 1975 dalam Yulia fitri 2007). Perbedaan hasil penelitian disebabkan oleh beragam variabel moderat yang dipilih dalam penelitian. Peneliti terinspirasi untuk meneliti hubungan antara partisipasi anggaran, informasi asimetris dan *budget emphasis* sehingga keberadaan senjangan anggaran dapat dideteksi lebih awal.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka rumusan masalah yang diajukan adalah :

Apakah partisipasi anggaran, informasi asimetris dan *budget emphasis* berpengaruh terhadap timbulnya senjangan anggaran.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah partisipasi anggaran, informasi asimetris, *budget emphasis* mempengaruhi *slack* anggaran.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### 1. Bagi Perusahaan

- a. Bahan pertimbangan dalam penyusunan anggaran perusahaan untuk waktu yang akan datang.
- b. Perusahaan dapat mengetahui apakah pengaruh partisipasi anggaran, informasi asimetris, *budget emphasis* terhadap *slack* anggaran.

#### 1. Bagi peneliti

- a. Memperoleh pengetahuan praktis dan gambaran yang nyata tentang keadaan suatu perusahaan, khususnya tentang hal-hal yang berhubungan dengan masalah partisipasi anggaran, informasi asimetris dan *budget emphasis* terhadap *slack* anggar.
- b. Menerapkan teori yang diperoleh di bangku kuliah khususnya dibidang Akuntansi Sektor Publik dan Ilmu Akuntansi pada umumnya serta penerapannya.

#### c. Bagi Pihak lain

Sebagai pertimbangan dan sekaligus masukan mengenai masalah-masalah dalam Partisipasi Anggaran, Informasi Asimetris dan *Budget Emphasis* terhadap *Slack* Anggaran.



## **E. Sistematika Pembahasan**

### **BAB I Pendahuluan**

Terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

### **BAB II Tinjauan Pustaka**

Menjabarkan teori yang melandasi penelitian ini dan beberapa penelitian terdahulu yang telah diperluas dengan referensi atau keterangan tambahan yang dikumpulkan selama pelaksanaan penelitian.

### **BAB III Metode Penelitian**

Terdiri dari sampel dan data, variabel penelitian dan metode analisis data.

### **BAB IV Analisis dan Pembahasan**

Membahas tentang hasil analisis yang diperoleh secara rinci disertai dengan langkah-langkah analisis data yang dilakukan.

### **BAB V Penutup**

Berisi kesimpulan dan saran yang ditujukan pada berbagai pihak.