

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Salah satu prioritas dalam pelayanan publik adalah bidang pendidikan. Institusi pendidikan sebagai salah satu organisasi sektor publik dituntut untuk memberikan laporan akuntabilitas kepada *stakeholders*. Dalam proses pengelolaan keuangan sekolah, anggaran merupakan salah satu masalah penting yang harus dihadapi. Mardiasmo (2002) mengemukakan tahap penganggaran menjadi sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja akan dapat menggagalkan perencanaan yang telah disusun. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi.

Dasar akuntabilitas yang dapat dipakai adalah Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam pasal 54 menjelaskan bahwa akuntabilitas manajemen pendidikan yaitu adanya kesempatan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam pendidikan. Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah dalam hal ini adalah sekolah, sedangkan masyarakat adalah wali peserta didik. Pada pasal 9 juga disebutkan bahwa masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan. Selanjutnya dalam pasal 4 ayat (6) disebutkan bahwa “Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan”. Partisipasi aktif wali peserta didik sangat dibutuhkan dalam berbagai kegiatan di sekolah (Boy dan Siringoringo, 2009).

Akuntabilitas pendidikan secara umum dibagi 2 yaitu akuntabilitas pengelolaan dana dan akuntabilitas manajemen pendidikan. Akuntabilitas dana tertuang dalam Pasal 46-48. Pada pasal 46 disebutkan bahwa pendanaan pendidikan adalah tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Sementara itu, dalam pasal 47 disebutkan bahwa pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Anggaran tidak hanya sebagai alat perencanaan keuangan dalam sistem pengendalian manajemen tetapi juga sebagai alat pengendalian, kebijakan fiskal, koordinasi dan komunikasi, alat politik, penilaian kinerja, motivasi dan sebagai alat untuk menciptakan barang publik (Mardiasmo, 2009). Tidak berfungsinya anggaran secara ideal memiliki efek terhadap kegiatan pembangunan. Fakta penyerapan anggaran yang rendah, dan melampaui target serta tidak tepat waktu sehingga mengakibatkan pencapaian target dan sasaran dari anggaran yang telah di alokasikan untuk pembangunan menjadi tidak tepat.

Senjangan anggaran (*budgetary slack*) mencerminkan adanya perbedaan antara jumlah anggaran yang sengaja disusun oleh manajer dengan jumlah estimasi terbaik perusahaan (Anthony dan Govindarajan, 2001). Beberapa peneliti menyatakan bahwa bawahan menciptakan *budgetaryslack* karena dipengaruhi oleh keinginan dan kepentingan pribadi sehingga akan memudahkan pencapaian target anggaran, terutama jika penilaian prestasi manajer ditentukan berdasarkan pencapaian anggaran. Upaya ini dilakukan dengan menentukan pendapatan yang terlalu rendah (*understated*) dan biaya yang terlalu tinggi (*overstated*).

Proses penyusunan anggaran adalah tahap yang paling menentukan dalam pengalokasian dana dan sumber daya. Adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan serta terbatasnya dana yang tersedia memerlukan *mindset* yang mampu mentransformasikan arah dan kebijakan umum pemerintah daerah yang telah diformulasikan dalam bentuk program kerja dan strategi, baik strategi jangka panjang maupun jangka pendek.

Penyusunan anggaran yang baik memerlukan partisipasi dari anggota organisasi. Partisipasi penganggaran merupakan proses di mana individu-individu, baik atasan maupun bawahan, terlibat dan mempunyai pengaruh dalam menentukan target anggaran. Dalam menyusun anggaran, manajer cenderung membuat anggaran yang terlalu ketat atau terlalu longgar. Penetapan anggaran yang terlalu ketat merupakan tantangan bagi manajer yang agresif dan kreatif, sedangkan anggaran yang terlalu longgar merupakan kesempatan bagi manajer yang ingin menimbulkan suasana di mana manajer tersebut akan mencapai anggarannya dan akhirnya akan dapat mengurangi risiko yang harus dicapai.

Partisipasi penganggaran (*participative budgeting*) melibatkan semua tingkatan manajemen untuk mengembangkan rencana anggaran. Partisipasi penganggaran ini diperlukan karena bawahan yang lebih mengetahui kondisi langsung bagiannya. Perlunya bawahan diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran. Dengan demikian, tujuan perusahaan akan lebih dapat diterima jika seluruh anggota organisasi dapat bersama-sama dalam suatu kelompok untuk saling bertukar pendapat dan informasi mengenai tujuan perusahaan. Di samping itu terlibat dalam menentukan langkah-langkah untuk



mencapai tujuan tersebut. Murray dalam Sumarno (2005) menyatakan bahwa partisipasi dari bawahan dalam penyusunan anggaran mempunyai konsekuensi terhadap sikap dan perilaku anggota organisasi yang selanjutnya akan mempengaruhi kinerja dari anggota organisasi tersebut.

Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran juga memberikan kewenangan kepada para manajer pusat pertanggungjawaban untuk menetapkan isi anggaran mereka. Kewenangan ini memberikan peluang bagi partisipan untuk menyalahgunakan kewenangan yang mereka peroleh dengan mempermudah pencapaian anggaran sehingga dapat merugikan organisasi. Para manajer cenderung akan menganggarkan pendapatan yang lebih rendah dan menganggarkan biaya yang lebih tinggi. Penyalahgunaan ini dapat dilakukan dengan pembuatan *budgetary slack* atau senjangan anggaran. Merchant, Lukka, dan Young dalam Erawati (2006) mendefinisikan *budgetary slack* sebagai pengungkapan yang dimasukkan dalam anggaran yang memungkinkan untuk dicapai. Dengan melakukan *slack*, kinerja manajer perusahaan akan terlihat baik karena jumlah yang dianggarkan mudah dicapai.

Penekanan anggaran merupakan variabel yang dapat menimbulkan *budgetary slack* dengan argumentasi untuk meningkatkan kompensasi. *Budget emphasis* adalah kondisi bilamana anggaran dijadikan faktor yang paling dominan dalam pengukuran kinerja bawahan pada suatu organisasi. Pengukuran kinerja berdasarkan anggaran yang telah disusun membuat bawahan akan berusaha memperoleh *variance* yang menguntungkan dengan menciptakan *slack*, antara lain dengan merendahkan penghasilan dan meninggikan biaya pada saat

penyusunan anggaran. Jika bawahan meyakini penghargaan (*reward*) yang diberikan tergantung pada pencapaian target dalam anggaran, bawahan akan mencoba membangun *slack* dalam anggarannya.

*Budgetary slack* pada proses penyusunan anggaran juga dapat disebabkan oleh adanya asimetri informasi antara manajer (bawahan) dengan atasan mereka. Asimetri informasi merupakan perbedaan informasi yang dimiliki manajer tingkat atas dengan manajer tingkat bawah karena adanya perbedaan sumber dan akses atas informasi tersebut. Partisipasi dari bawahan dalam menyusun anggaran dapat memberikan kesempatan untuk memasukkan informasi lokal. Dengan demikian, bawahan dapat mengkomunikasikan/mengungkapkan beberapa informasi pribadinya yang mungkin dapat dimasukkan dalam anggaran. Di samping itu, bawahan juga dapat menyembunyikan beberapa informasi pribadi sehingga dapat mempengaruhi *slack*. Menurut Christensen dalam Fitri (2004) bawahan dapat menyembunyikan sebagian dari informasi pribadi yang mereka miliki dengan membuat anggaran yang relatif lebih mudah dicapai dan dengan melaporkan anggaran di bawah kinerja yang diharapkan.

Partisipasi bawahan dalam proses penyusunan anggaran memungkinkan atasan mendapatkan informasi-informasi yang relevan terkait dengan pekerjaan bawahan. Berdasarkan informasi-informasi relevan tersebut, atasan dapat menentukan sejauh mana anggaran yang disusun sesuai dengan kinerja yang mampu mereka capai. Namun bawahan mungkin saja menyembunyikan atau tidak mengkomunikasikan semua informasi relevan yang mereka miliki kepada atasannya. Kondisi ini disebut sebagai asimetri informasi antara bawahan dengan

atasannya. Semakin tinggi asimetri informasi maka akan semakin tinggi terjadinya senjangan anggaran. Informasi asimetri adalah keadaan yang terjadi jika informasi yang dimiliki bawahan mengenai unit yang menjadi tanggung jawabnya lebih baik daripada informasi mengenai hal tersebut yang dimiliki oleh atasannya.

Bateman (2006) dalam Nugrahani dan Sugiri (2004) mengemukakan seseorang tidak dapat bekerja dengan baik jika memiliki *self esteem* yang rendah. Dengan mental seperti itu individu akan cenderung melakukan *budgetary slack* karena tidak percaya dengan kemampuannya sendiri sehingga berasumsi apakah anggaran yang dibuat dapat tercapai.

Kecenderungan bawahan untuk melakukan senjangan anggaran selain dapat dijelaskan dengan faktor ekonomi seperti dalam teori agensi, juga dapat dijelaskan dengan faktor non ekonomi, seperti *self esteem* dan etika. Alasan dari penggunaan faktor non ekonomi adalah karena secara praktik, bawahan berprestasi tidak hanya termotivasi berdasarkan insentif moneter saja (faktor ekonomi), tetapi juga termotivasi oleh faktor lain secara kompleks misalnya faktor personal atau faktor sosial. Faktor-faktor ini termasuk kepuasan apabila dapat mengerjakan tugas dengan baik, pengakuan, dan tanggungjawab. Insentif moneter saja tidak cukup untuk mencapai tingkat motivasi tertentu dari bawahan.

Dalam melakukan pekerjaannya, seseorang pasti memikirkan harga dirinya (*self esteem*). *Self esteem* merupakan keyakinan nilai diri sendiri berdasarkan evaluasi diri secara keseluruhan. Sharma dan Agarwala (2013) mengemukakan bahwa *self esteem* adalah kepercayaan diri seseorang, kepuasan diri terhadap suatu hal dan rasa menghormati diri sendiri. Orang yang mempunyai *self esteem* tinggi



cenderung memandang diri mereka sendiri sebagai seorang yang penting, berpengaruh, dan berharga dalam suatu pekerjaan yang mereka lakukan. Sebaliknya, orang yang memiliki *self esteem* rendah akan merasa tidak baik dengan dirinya. Dengan demikian, jika seseorang merasa dirinya begitu penting, berharga, dan berpengaruh maka akan timbul kepercayaan diri atas pekerjaan yang dilakukannya karena apa yang dilakukannya berhasil dan menciptakan hasil yang optimal. Dalam kaitannya dengan *budgetary slack* pada proses penyusunan anggaran secara partisipatif, seorang manajer penyusun anggaran dengan *self esteem* yang rendah akan cenderung lebih tinggi dalam menciptakan senjangan (Nugrahani dan Sugiri, 2004). *Self esteem* yang tinggi memotivasi manajer penyusun anggaran untuk melakukan pekerjaannya dengan baik untuk menjaga konsistensi hasil evaluasi dirinya agar tetap baik, terlepas dari kondisi asimetri yang mereka peroleh.

Penganggaran sektor publik, terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter. Proses penganggaran organisasi sektor publik dimulai ketika perumusan strategi dan perencanaan strategi telah selesai dilakukan (Mardiasmo, 2009).

Hasil temuan penelitian yang dilakukan Ikhsan dan Ane (2007) bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap *budgetary slack*, partisipasi yang tinggi dalam penyusunan anggaran akan meningkatkan senjangan anggaran.

Penelitian terdahulu oleh Alfebriano (2013) dan Maiga (2008) menyatakan bahwa partisipasi manajer tingkat bawah dalam pembuatan anggaran akan

menghasilkan *budgetary slack*. Namun berbeda dengan hasil penelitian Ardanari dan Putra (2014), Apriyandi (2011) yang mengatakan bahwa partisipasi anggaran dan *budgetary slack* mempunyai hubungan yang negatif yaitu peningkatan partisipasi dari bawahan semakin menurunkan *budgetary slack*.

Ardanari dan Putra (2014) mengatakan bahwa asimetri informasi berpengaruh positif terhadap *budgetary slack*. Apriyandi (2011) mengatakan asimetri informasi berpengaruh signifikan negatif terhadap *budgetary Slack*.

Pada penelitian Pamungkas, Adiputra, dan Sulindawati (2014) menyatakan bahwa *self esteem* berpengaruh signifikan negatif terhadap *budgetary slack*.

Terdapat fenomena yang menarik untuk diteliti lebih lanjut terkait dengan *budgetary slack* dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS). Penelitian ini akan dilakukan dengan obyek penelitian adalah satuan pendidikan dengan jenjang SLTA Negeri di Kota Semarang. Pemilihan sampel didasarkan atas kedekatan lokasi obyek penelitian dan kemudahan untuk akses data (penyebaran kuesioner). Hanafi (2011) menyatakan bahwa dalam penyusunan APBS, partisipasi komite sekolah masih minim. Dalam penyusunan APBS kepala sekolah memiliki kewenangan untuk menyusun anggaran dan program sekolah tanpa pengawasan pihak lain, termasuk komite sekolah. Fenomena yang ada pada satuan pendidikan SLTA Negeri di Kota Semarang adalah keterlibatan Kepala Sekolah, guru dan karyawan dalam proses penyusunan APBS sudah baik, akan tetapi keterlibatan pihak komite sekolah masih kurang. Seringkali pihak komite sekolah hanya terlibat dalam pengesahan APBS tanpa terlibat dalam proses penyusunan APBS. Selain itu tim penyusun anggaran yang



sudah terbentuk di sekolah belum sepenuhnya memahami estimasi anggaran yang ideal, kurang komit dengan anggaran yang disusun dan tidak ada motivasi dari atasan dalam hal ini Kepala Sekolah. Akibatnya terjadi kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) di sekolah. Anggaran yang diajukan tidak menunjukkan estimasi yang baik, banyak program sekolah yang tidak terealisasi, anggaran kurang efisien, kurang akuntabel dan perilaku tertib administrasi masih rendah. Selain itu, dalam penyusunan APBS di SLTA Negeri tidak transparan. Hal ini dapat dibuktikan dengan tidak disosialisasikannya APBS kepada warga sekolah (guru dan staf karyawan).

Partisipasi masyarakat dalam dunia pendidikan masih belum maksimal, seperti dalam proses pengambilan kebijakan, baik dari sisi dana maupun program kegiatan. Perencanaan dan pendanaan yang nantinya mendasari perencanaan program dan kegiatan di sekolah dituangkan dalam perencanaan APBS. Fenomena yang terjadi di sekolah tingkat SLTA Negeri di Kota Semarang bahwa APBS seharusnya disusun oleh pihak sekolah dan masyarakat, akan tetapi terdapat beberapa fakta kurangnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan APBS.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penelitian ini mengambil judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, Asimetri Informasi, Dan *Self Esteem* Terhadap *Budgetary Slack*”**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Salah satu prioritas dalam pelayanan publik adalah bidang pendidikan. Institusi pendidikan sebagai salah satu organisasi sektor publik dituntut untuk

memberikan laporan akuntabilitas kepada *stakeholders*. Dalam proses pengelolaan keuangan sekolah, anggaran merupakan salah satu masalah penting yang harus dihadapi. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Senjangan anggaran (*budgetary slack*) yaitu adanya perbedaan antara jumlah anggaran yang sengaja disusun oleh manajer dengan jumlah estimasi terbaik perusahaan.

Dalam penyusunan APBS kepala sekolah memiliki kewenangan untuk menyusun anggaran dan program sekolah tanpa pengawasan pihak lain, termasuk komite sekolah. Fenomena yang ada pada satuan pendidikan SLTA Negeri di Kota Semarang adalah keterlibatan Kepala Sekolah, guru dan karyawan dalam proses penyusunan APBS sudah baik, akan tetapi keterlibatan pihak komite sekolah masih kurang. Seringkali pihak komite sekolah hanya terlibat dalam pengesahan APBS tanpa terlibat dalam proses penyusunan APBS. Selain itu tim penyusun anggaran yang sudah terbentuk di sekolah belum sepenuhnya memahami estimasi anggaran yang ideal, kurang komit dengan anggaran yang disusun dan tidak ada motivasi dari atasan dalam hal ini Kepala Sekolah.

Berdasarkan uraian tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack* ?
2. Bagaimana pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack* ?
3. Bagaimana pengaruh *self esteem* terhadap *budgetary slack*?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan latar belakang diatas, maka tujuan penelitian di atas adalah untuk menguji dan memperoleh bukti empiris tentang

1. Pengaruh partisipasi anggaran terhadap *budgetary slack*.
2. Pengaruh asimetri informasi terhadap *budgetary slack*.
3. Pengaruh *self esteem* terhadap *budgetary slack*.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari tujuan-tujuan di atas, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan literatur untuk sumber referensi pada penelitian selanjutnya, sehingga dapat menambah pengetahuan mahasiswa mengenai pengaruh dari partisipasi anggaran, asimetri informasi dan *self esteem* terhadap *budgetary slack*.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, kontribusi praktis dan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan dan keputusan dalam penerapan penyusunan anggaran yang lebih efektif.