

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Organisasi yang melayani kepentingan publik seperti organisasi pemerintah, menginginkan adanya pencapaian maksimal yang terkait dengan peningkatan hasil kerja demi tercapainya tujuan organisasi. Untuk pencapaian hasil yang maksimal, maka pengendalian manajemen sebagai sarana untuk menetapkan perencanaan, koordinasi dan evaluasi jalannya kegiatan organisasi sangat penting dilakukan agar lebih baik. Rencana tersebut dapat dituangkan dalam bentuk anggaran yang dapat digunakan sebagai pedoman dan alat bantu bagi manajemen dalam melaksanakan operasi perusahaan (Hansen and Mowen, 2005).

Peranan anggaran adalah sebagai suatu sistem bagi seorang pimpinan perusahaan atau organisasi terutama pada fungsi perencanaan, fungsi koordinasi dan fungsi pengawasan (Asri dan Adisaputro, 2007: 22). Perencanaan adalah melihat ke masa depan, menentukan kegiatan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan. Pengendalian adalah melihat ke masa lalu, melihat apa yang senyatanya terjadi dan membandingkannya dengan hasil yang direncanakan sebelumnya. Organisasi membutuhkan anggaran untuk menerjemahkan keseluruhan strategi kedalam rencana jangka pendek dan jangka panjang (Hansen dan Mowen, 2005).

Pimpinan membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan dalam menghasilkan anggaran yang efektif. Namun demikian bawahan mungkin juga tidak mengungkapkan semua informasi pribadi yang dimilikinya, sehingga dapat menimbulkan senjangan anggaran. Dengan kata lain informasi lokal yang dimiliki bawahan dapat mempunyai pengaruh terhadap timbulnya senjangan (*slack*) anggaran.

Senjangan anggaran (*Budgetay Slack*) timbul apabila manajer sengaja menetapkan pendapatan terlalu rendah atau menetapkan biaya terlalu besar. *Slack* dalam anggaran diciptakan dengan tujuan agar anggaran dapat dicapai dengan mudah. Setiap tindakan tersebut menyebabkan manajer lebih mudah untuk mencapai anggaran yang ditetapkan dan tidak mendorong untuk bekerja semaksimal mungkin, karena senjangan anggaran menyebabkan kerugian bagi perusahaan sehingga kesalahan-kesalahan tersebut perlu dihindari. Perkiraan yang bias ini dapat mengurangi efektivitas anggaran didalam perencanaan dan pengawasan organisasi (Waller, 1988 dalam Kartika, 2010). Banyak faktor yang mempengaruhi timbulnya senjangan anggaran (*Slack Anggaran*), diantaranya adalah melalui partisipasi penganggaran, kejelasan sasaran anggaran, informasi asimetri, dan komitmen organisasi.

Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan proses para individu, yang kinerjanya dievaluasi dan memperoleh pengkomitmen organisasian berdasarkan pencapaian target anggaran terlibat dan mempunyai pengaruh dalam penyusunan target anggaran (Brownell, 1982 dalam Pratama, 2013). Partisipasi penganggaran memberikan kesempatan para manajer bawah dan

menengah untuk melakukan senjangan demi kepentingan pribadinya. Partisipasi merupakan cara efektif menyelaraskan tujuan pusat pertanggungjawaban dengan tujuan organisasi secara menyeluruh. Partisipasi bawahan akan meningkatkan kebersamaan, menumbuhkan rasa memiliki, inisiatif untuk menyumbangkan ide dan keputusan yang dihasilkan dapat diterima sehingga akan memperkecil timbulnya senjangan anggaran.

Kejelasan sasaran anggaran menggambarkan luasnya sasaran anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik dan dimengerti oleh pihak yang bertanggungjawab terhadap pencapaiannya. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran juga telah terbukti menunjukkan signifikan negatif terhadap timbulnya senjangan anggaran. Kejelasan sasaran anggaran akan menyebabkan manajer bawah mengetahui secara pasti sasaran yang akan dicapai sehingga memiliki informasi yang cukup daripada tidak adanya kejelasan sasaran anggaran. Hal ini akan mengurangi ketidakpastian lingkungan sehingga berpengaruh terhadap penurunan senjangan anggaran (Suhartono dan Solichin, 2006).

Bagi tujuan perencanaan, anggaran yang dilaporkan seharusnya sama dengan kinerja yang diharapkan. Ketika manajer bawahan memberikan informasi bias, yaitu dengan membuat anggaran yang relatif lebih mudah dicapai, sehingga terjadilah senjangan anggaran yaitu dengan melaporkan anggaran di bawah kinerja yang diharapkan (Pratama, 2013). 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. Semakin tinggi informasi asimetri maka akan semakin tinggi terjadinya senjangan anggaran (Dunk, 1993) dalam Pratama (2013)

Komitmen terhadap organisasi menurut Mowday, dkk (1978) dalam Kartika (2010) adalah kepercayaan yang kuat terhadap nilai dan tujuan perusahaan, kesediaan untuk melakukan upaya ekstra demi kepentingan perusahaan dan keputusan yang kuat untuk tetap menjadi anggota/bagian dari organisasi. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan yang kuat terhadap nilai dan sasaran (goal) yang ingin dicapai oleh organisasi (Mowday dkk, 1979; dalam Rahmiati, 2013). Komitmen organisasi yang kuat dalam diri individu akan menyebabkan individu berusaha keras mencapai tujuan organisasi sesuai dengan tujuan dan kepentingan organisasi. Manajer yang memiliki tingkat komitmen organisasi yang tinggi akan memiliki pandangan yang positif dan lebih berusaha untuk berbuat yang terbaik demi kepentingan organisasi. Semakin tinggi komitmen organisasi yang dimiliki manajer bawah dan menengah terhadap perusahaan, maka manajer akan memiliki pandangan yang positif dan lebih berusaha mempergunakan informasi yang dimiliki untuk kepentingan organisasi agar tidak terjadi senjangan anggaran. (Mowday dkk, 1979 dalam Rosalina, 2013).

Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, yaitu salah satu lembaga negara, instansi pemerintah yang memiliki legalitas formal, difasilitasi oleh negara untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat Jawa Tengah disegala bidang, yang sifatnya sangat kompleks, sehingga merupakan organisasi sebagai tempat

menyandarkan berbagai harapan yang ideal dari masyarakat Jawa Tengah tentang pemenuhan sejumlah kepentingan. Peran pegawai merupakan elemen yang cukup dominan dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan tugas-tugas khususnya guna memperoleh hasil yang maksimal. Hal yang melatarbelakangi permasalahan bahwa dalam pencapaian tujuan organisasi, masih banyak kinerja pegawai yang kurang optimal, terbukti dengan hasil rekapitulasi laporan fisik dan keuangan kegiatan APBD selama tahun 2014 yang menunjukkan bahwa antara jumlah anggaran yang ditetapkan pada masing-masing Biro dengan realisasi fisik masih belum optimal dengan terjadinya selisih. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1
Rekapitulasi Laporan Fisik dan Keuangan Kegiatan APBD
Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
Tahun Anggaran 2014 - Triwulan III (Dalam Ribuan Rupiah)

No	S K P D	Jml Anggaran	Realisasi	%
1	Biro Tata Pemerintahan	3.240.000,00	1.781.509,95	54,98
2	Biro Otonomi Daerah dan Kerjasama	6.732.900,00	4.605.530,10	68,40
3	Biro Hukum	6.749.941,00	3.546.499,00	52,54
4	Biro Administrasi Pembangunan Daerah	3.530.000,00	2.514.854,10	71,24
5	Biro Perekonomian	3.778.257,00	2.889.732,98	76,48
6	Biro Bina Produksi	5.600.000,00	3.209.285,00	57,31
7	Biro Bina Sosial	3.640.000,00	3.026.261,69	83,14
8	Biro Bina Mental	5.293.500,00	4.501.108,55	85,03
9	Biro Organisasi dan Kepegawaian	6.841.000,00	5.253.395,90	76,79
10	Biro Keuangan	13.893.600,00	10.383.219,23	74,73
11	Biro Hubungan Masyarakat	15.053.859,00	6.748.535,45	44,83
12	Biro Umum	83.365.046,00	60.979.786,56	73,15
	Jumlah	157.718.103,00	109.449.718,51	68,22

Sumber Setda Prop Jateng dan Hasil Evaluasi Bawasda Provinsi Jateng 2014.

Berdasarkan Tabel 1.1 tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam laporan hasil rekapitulasi laporan fisik dan keuangan kegiatan APBD menunjukkan bahwa terjadinya selisih dalam penetapan anggaran pada masing-masing SKPD, terbukti dengan rata-rata pencapaian yang hanya bisa diselesaikan dengan realisasi sebesar 68,22% dari jumlah anggaran yang ditetapkan. Dampak dengan ketidaktepatan laporan tersebut adalah mempengaruhi pengambilan keputusan atau kebijakan dalam penyelenggaraan pembangunan.

Penelitian tentang *budgetary slack* pernah dilakukan oleh beberapa peneliti, seperti Kartika (2010) dan Rosalina (2013) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap selisih anggaran, sedangkan penelitian Rahmiati (2013) dan Putranto (2012) menyatakan jika partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap selisih anggaran. Penelitian Setiyanto (2011) menunjukkan bahwa informasi asimetri dan komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap selisih anggaran, sedangkan partisipasi anggaran berpengaruh negatif terhadap selisih anggaran, akan tetapi pada penelitian Pratama (2013) terjadi sebaliknya bahwa partisipasi tidak berpengaruh negatif terhadap selisih anggaran.

Penelitian Suhartono dan Solichin (2006) menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran berpengaruh negatif terhadap selisih anggaran. Penelitian Dheasy (2009) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh negatif terhadap timbulnya selisih anggaran, sedangkan informasi asimetri dan kompleksitas tugas berpengaruh positif signifikan terhadap timbulnya selisih anggaran.

Penelitian Kartika (2010), Pratama (2013) dan Rahmiati (2013) menunjukkan bahwa komitmen organisasi tidak mampu memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran, sedangkan penelitian Suhartono dan Solichin (2006) dan Rosalina, dkk (2013) terjadi sebaliknya bahwa komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran. Lebih lanjut Rahmiati (2013) menunjukkan bahwa informasi asimetri berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran dan informasi asimetri juga mampu memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran. Akan tetapi pada penelitian Putranto (2012) menunjukkan bahwa informasi asimetri tidak mampu memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran.

Ketidakkonsisten antara penelitian-penelitian sebelumnya, dimungkinkan karena adanya perbedaan di dalam penerapan lokasi dan ukuran instrumen yang digunakan. Penelitian ini mencoba melakukan pendekatan kontijensi dengan memasukkan komitmen organisasi sebagai variabel *moderating*, diharapkan variabel moderating tersebut dapat menjelaskan ketidakkonsistenan penelitian terdahulu.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Setiyanto (2011) dan Rahmiati (2013). Hal yang membedakan pada penelitian ini menggabungkan variabel kedua peneliti terdahulu dengan menggunakan alat analisis yang berbeda. Pada penelitian terdahulu menggunakan path analysis sedangkan pada penelitian ini memakai alat analisis *Moderating Regression Analysis* dengan menggunakan informasi asimetri dan komitmen organisasi dalam memoderasi hubungan

variabel partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran dengan selisih anggaran Perbedaan lainnya juga terletak pada obyek penelitian, dimana pada penelitian ini menggunakan pada instansi pemerintah yaitu pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah dengan pertimbangan karena ditemukan banyak permasalahan terkait dengan selisih anggaran.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di muka, dapat diketahui bahwa masalah yang dihadapi oleh Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah adalah terjadinya selisih antara anggaran yang ditetapkan dengan realisasi yang digunakan, terlihat dari rekapitulasi laporan fisik dan keuangan kegiatan PBD selama tahun anggaran 2014, sehingga berdampak pada pengambilan keputusan atau kebijakan dalam penyelenggaraan pembangunan. Hal tersebut juga didukung dengan terjadinya kontradiksi antara peneliti terdahulu.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah yaitu bagaimana upaya yang dilakukan pada Setda Provinsi Jateng agar terjadinya selisih anggaran dapat diperkecil. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka pertanyaan penelitian adalah :

1. Apakah partisipasi anggaran mempunyai pengaruh terhadap timbulnya selisih anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah?
2. Apakah kejelasan sasaran anggaran mempunyai pengaruh terhadap timbulnya selisih anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah?

3. Apakah informasi asimetri mampu memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan timbulnya senjangan anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah ?
4. Apakah informasi asimetri mampu memoderasi hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan timbulnya senjangan pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah ?
5. Apakah komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan timbulnya senjangan anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah ?
6. Apakah komitmen organisasi mampu memoderasi hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan timbulnya senjangan pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis:

1. Pengaruh partisipasi anggaran terhadap timbulnya senjangan anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
2. Pengaruh kejelasan sasaran anggaran terhadap timbulnya senjangan anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
3. Pengaruh informasi asimetri dalam memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan timbulnya senjangan anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah

4. Pengaruh informasi asimetri dalam memoderasi hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan timbulnya senjangan pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
5. Pengaruh komitmen organisasi dalam memoderasi hubungan partisipasi anggaran dengan timbulnya senjangan anggaran pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah
6. Pengaruh komitmen organisasi dalam memoderasi hubungan kejelasan sasaran anggaran dengan timbulnya senjangan pada Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah memberi informasi kepada pihak-pihak yang membutuhkan dimana kegunaan tersebut adalah :

1. Bagi Instansi

Sebagai masukan bagi manajemen organisasi untuk meningkatkan efektivitas anggaran terutama dalam aktivitas perencanaan dan pengendalian dalam upaya memperkecil timbulnya senjangan anggaran berdasarkan faktor partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, informasi asimetri, dan komitmen organisasi.

2. Bagi Akademis

Mampu memberikan kontribusi pada pengembangan teori akuntansi perilaku dan juga diharapkan dapat menambah pengetahuan serta sebagai acuan referensi dan dokumentasi untuk penelitian selanjutnya.

3. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan melatih kemampuan penulis dalam menganalisis persoalan berdasarkan teori yang telah diperoleh di bangku kuliah dengan kenyataan yang ada