

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Dewasa ini persaingan global terasa semakin ketat dan memaksa manajer untuk meningkatkan dan mempertahankan kinerja perusahaan dengan harapan agar perusahaan dapat bertahan dalam persaingan tersebut. Perusahaan juga dapat membuat suatu pedoman yang digunakan sebagai acuan untuk mengatur kegiatan operasi perusahaan dan untuk memotivasi kinerja sehingga tujuan perusahaan dapat tercapai. Pedoman yang menjadi acuan dalam mengatur kegiatan operasi tersebut adalah anggaran.

Anggaran merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi dengan baik dan efektif. Sebagai alat perencanaan, anggaran merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang harus dicapai oleh para manajer melalui serangkaian kegiatan tertentu dimasa yang akan datang. Anggaran digunakan oleh manajer tingkat atas sebagai alat untuk melaksanakan tujuan organisasi dan mengkomunikasikannya kepada manajer-manajer tingkat bawah sebagai rencana kerja jangka panjang maupun jangka pendek.

Terdapat beberapa metode dalam penyusunan anggaran perusahaan, salah satunya adalah metode partisipati anggaran. Dalam metode penganggaran partisipatif ini, manajer tingkat menengah dan manajer tingkat bawah terlibat

dalam pengambilan keputusan yang mengarah pada penentuan objektif operasional dan target kinerja perusahaan. Tingkat keterlibatan atau partisipasi ini cukup signifikan, jadi tidak hanya sekedar datang atau menghadiri rapat penentuan anggaran, melainkan ikut menegosiasikan anggaran yang akan dibebankan pada unit operasinya. Dengan metode ini, anggaran yang disahkan oleh manajemen puncak akan dirasakan lebih adil oleh manajer-manajer bagian dan akan memicu mereka untuk mencapai target yang ditetapkan, karena mereka sendiri terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut.

Namun terdapat masalah yang sering muncul dari adanya keterlibatan manajer tingkat bawah atau menengah dalam penyusunan anggaran adalah penciptaan senjangan anggaran. Senjangan Anggaran adalah perbedaan antara jumlah anggaran yang dinyatakan dengan estimasi terbaik secara jujur diprediksikan (Suartana, 2010:138). Penelitian Young dan Merchant dalam Evi Grediani (2010) telah menguji secara empiris bahwa senjangan anggaran terjadi karena bawahan memberi informasi yang bias atau melaporkan pendapatan yang lebih rendah. Dalam keadaan terjadinya senjangan anggaran, bawahan cenderung mengajukan anggaran dengan merendahkan pendapatan dan menaikkan biaya dibandingkan dengan estimasi terbaik yang diajukan sehingga target anggaran akan lebih mudah dicapai. Semakin tinggi senjangan anggaran yang terjadi maka akan mengakibatkan dua hal, yaitu penambahan dana diluar anggaran semula atau tetap sesuai dengan rencana anggaran tetapi menurunkan kinerja dari pelaksana anggaran tersebut.

Beberapa hasil penelitian sebelumnya yang menguji pengaruh partisipasi bawahan dalam penyusunan anggaran terhadap senjangan anggaran masih menunjukkan hasil yang bertentangan. Partisipasi anggaran sebagai variabel yang banyak dihubungkan dengan senjangan anggaran ditemukan memiliki pengaruh yang tidak konsisten, misalnya Dunk (1995) dalam Reno Pratama (2013) menyatakan bahwa partisipasi anggaran dan senjangan anggaran mempunyai hubungan yang negatif. Sedangkan hasil penelitian Hermanto (2003) dalam Falikhatun (2007) menyatakan sebaliknya, partisipasi anggaran dan senjangan anggaran mempunyai hubungan yang positif.

Fenomena senjangan anggaran terjadi pada laporan realisasi anggaran Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat tahun 2015 dan 2016. Anggaran pendapatan daerah pada tahun 2015 sebesar Rp 195.500.000, sedangkan pendapatan yang diperoleh pada tahun tersebut sebesar Rp 203.304.606 sehingga persentase realisasi pendapatan mencapai 103,99%. Anggaran belanja tahun 2015 sebesar Rp 60.186.742.841, sedangkan realisasi belanja pada tahun tersebut sebesar Rp 56.171.702.993 sehingga persentase realisasi belanja sebesar 93,33%. Hal tersebut juga terjadi pada laporan realisasi anggaran tahun 2016. Persentase realisasi pendapatan pada tahun 2016 mencapai angka 104,01%, sedangkan persentase realisasi belanja hanya mencapai angka 97,94%. Berdasarkan data tersebut, maka dapat diindikasikan terjadinya senjangan anggaran pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat tahun 2015-2016. Hal ini dikarenakan anggaran pendapatan selalu lebih rendah daripada realisasi pendapatan dan anggaran belanja selalu lebih besar dibandingkan dengan realisasinya, sehingga

menyebabkan kinerja Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat terlihat baik jika dilihat dari realisasi anggarannya ([disbun.jabarprov.go.id/index.php/pages/lkpj](http://disbun.jabarprov.go.id/index.php/pages/lkpj)).

Fenomena senjangan anggaran juga terjadi di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur. Realisasi anggaran di Dinas Perkebunan tersebut pada tahun 2011-2013 tidak sesuai dengan target yang dianggarkan, berikut tabel realisasi anggaran Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur.

**Tabel 1.1**  
**Realisasi Anggaran Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur**  
**Tahun Anggaran 2011-2013**

<b>Thn</b>	<b>Anggaran Pendapatan (Rp)</b>	<b>Realisasi Pendapatan (Rp)</b>	<b>(%)</b>	<b>Anggaran Belanja (Rp)</b>	<b>Realisasi Belanja (Rp)</b>	<b>(%)</b>
2011	2.814.475.000	2.832.225.347	101	63.795.127.578	60.233.308.160	94
2012	3.016.525.000	3.071.508.545	102	86.194.564.520	82.621.603.590	96
2013	3.216.625.000	3.298.993.446	103	116.780.526.050	104.658.125.312	89

Sumber: <http://disbun.jatimprov.go.id/ppid/dynamicpage/18-Laporan-Akses-Informasi>

Berdasarkan tabel di atas, data tersebut dapat mencerminkan adanya senjangan anggaran. Perbedaan antara anggaran dengan realisasinya baik itu dari pendapatan maupun belanja daerah yang dari tahun 2011 hingga tahun 2013 secara berkala menghasilkan selisih yang semakin besar tersebut dapat mengindikasikan kemungkinan adanya perilaku tidak produktif dari partisipan dimana saat penyusunan anggaran partisipan akan membuat target anggaran yang rendah pada sisi pendapatan dan mengajukan biaya yang lebih, hal ini dilakukan

untuk mempermudah tercapainya target anggaran dimana tindakan ini akan mengakibatkan adanya kesenjangan anggaran.

Selanjutnya fenomena terjadinya senjangan anggaran adalah tentang masalah penyusunan RAPBD tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta. Senjangan anggaran bisa dilakukan dengan menurunkan pendapatan atau menaikkan biaya dari yang semestinya. Dalam kasus RAPD DKI Jakarta, anggota DPR selaku penyusun anggaran memasukkan anggaran biaya sebesar 12,1 triliun yang pada faktanya tidak terdapat dalam kebutuhan anggaran tahun 2015. Gubernur DKI Jakarta menemukan *slack* pada rancangan anggaran yang diusulkan pihak DPR. Salah temuannya adalah anggaran biaya sebesar 330 miliar untuk pengadaan UPS dengan rincian 5 miliar untuk satu unit UPS. Penetapan harga UPS tersebut sangat jauh berbeda dengan harga pasar yang semestinya (Ayunda Widiastuti – Detik News dalam <http://news.detik.com>)

Selain umum terjadi pada Dinas Perkebunan, fenomena senjangan anggaran juga terjadi pada Kementerian Perindustrian (Kemenperin). Seperti yang dilansir dalam VIVA.co.id (19/04/16) – Realisasi anggaran Kementerian Perindustrian (Kemenperin) sampai dengan 15 April 2016, mencapai Rp344,59 miliar, atau sebesar 10,54 persen dari pagu yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2016 sebesar Rp3.271 triliun, hal ini tentunya menimbulkan *slack* anggaran yang sangat tinggi. Menteri Perindustrian Saleh Husin mengungkapkan, perubahan struktur organisasi yang diikuti oleh transformasi nomenklatur dan pejabat, menjadi alasan utama rendahnya realisasi penyerapan anggaran instansinya. Selain itu, lanjut Saleh, minimnya realisasi

penyerapan anggaran di kuartal I-2016, juga disebabkan karena masih adanya beberapa kegiatan yang diblokir, serta menunggu perjanjian kerja sama antara instansinya dengan para pemangku kepentingan terkait. Sebagai informasi, realisasi anggaran Kemenperin sampai dengan 31 Maret 2016 lalu, mencapai Rp258,04 miliar, atau hanya terealisasi 7,89 persen dari pagu anggaran yang ditetapkan. Artinya, dalam waktu 15 hari, Kemenperin mampu menyerap anggaran hampir Rp100 miliar (Rochimawati dan Chandra Asmara dalam <http://viva.co.id>).

Permasalahan tersebut muncul karena keterbatasan pengetahuan dan pemahaman sumber daya manusia dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Berbagai program dibuat dengan anggaran yang berlebihan dan dikurangkan untuk kepentingan birokrasi sendiri.

Faktor yang menyebabkan timbulnya senjangan anggaran adalah partisipasi anggaran. Utomo (2006) dalam Nugroho (2012:6) mengemukakan bila partisipasi anggaran tidak dilaksanakan dengan baik dapat mendorong pelaksana anggaran melakukan senjangan anggaran. Hal tersebut menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran masih dapat timbul perilaku negatif yang tentunya dapat memperburuk kinerja mereka. Namun dilihat dari sisi lain, partisipasi anggaran pun dapat membantu dalam penyusunan anggaran.

Faktor lain yang kemungkinan dapat memicu terjadinya senjangan anggaran adalah adanya *budget emphasis* (penekanan anggaran). Hal tersebut bisa terjadi apabila penilaian kinerja bawahan ditentukan oleh anggaran yang telah disusun, maka bawahan akan berusaha meningkatkan kinerjanya dengan cara

membuat anggaran yang mudah untuk ia capai. Suartana (2010) dalam Permanasari, *et. al.* (2014:4) menjelaskan tentang faktor penekanan anggaran yang dapat menimbulkan *budgetary slack*, yaitu seringkali perusahaan menggunakan anggaran sebagai satu-satunya pengukur kinerja manajemen. Penekanan anggaran seperti ini dapat memungkinkan timbulnya senjangan anggaran. Penilaian kinerja dengan cara melihat tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan senjangan anggaran dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi kedepannya.

Penelitian ini dilandasi oleh beberapa penelitian terdahulu yang tercantun pada tabel 1.1 berikut ini.

**Tabel 1.2**  
**Faktor-faktor yang diduga mempengaruhi senjangan anggaran**

No	Judul Jurnal dan Peneliti	Partisipasi Anggaran	<i>Job Relevan Information</i>	Asimetri Informasi	<i>Self Esteem</i>	<i>Budget Emphasis</i>
1.	I Gusti Agung Ayu Surya Cinitya Ardanari dan I Nyoman Wijana Asmara Putra (2014)	✓	-	✓	✓	✓
2.	Nyoman Sancita Karma Resen (2014)	✓	-	-	✓	✓
3.	Muhammad Nazmudin Nurrasyid (2015)	✓	x	x	-	x
4.	Rahmad Ones (2013)	-	-	-	✓	✓
5.	Enni Savitri dan Erianti Sawitri (2014)	✓	-	✓	-	✓
6.	Paingga Rukmana DB (2013)	✓	-	✓	-	-

No	Judul Jurnal dan Peneliti	Partisipasi Anggaran	<i>Job Relevan Information</i>	Asimetri Informasi	<i>Self Esteem</i>	<i>Budget Emphasis</i>
7.	I Ketut Sujana (2010)	X	-	✓	-	x
8.	Wenny Sugianto (2012)	✓	-	x	✓	✓

✓ = Berpengaruh

x = Tidak Berpengaruh

- = Tidak Diteliti

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan variabel partisipasi anggaran dan *budget emphasis* sebagai variabel bebas atau tidak terikat yang diduga memiliki pengaruh terhadap senjangan anggaran yang merupakan variabel terikat. Penulis telah melakukan perbandingan antara beberapa penelitian dan menemukan hasil yang tidak konsisten dari sebagian variabel yang diteliti, diantaranya yaitu partisipasi anggaran dan *budget emphasis* (dapat dilihat pada tabel 1.1). Oleh karena itu penulis melakukan penelitian ini atas dasar kedua variabel tersebut memiliki hasil yang tidak konsisten.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, penulis melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran dan *Budget Emphasis* Terhadap Senjangan Anggaran”**



## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana partisipasi anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana *budget emphasis* (penekanan anggaran) di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
4. Seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
5. Seberapa besar pengaruh *budget emphasis* (penekanan anggaran) terhadap senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
6. Seberapa besar pengaruh partisipasi anggaran dan *budget emphasis* (penekanan anggaran) terhadap senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

## 1.3. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan latar belakang dan identifikasi masalah, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui partisipasi anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

2. Untuk mengetahui *budget emphasis* (penekanan anggaran) di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
4. Untuk mengetahui besar pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
5. Untuk mengetahui besar pengaruh *budget emphasis* (penekanan anggaran) terhadap senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.
6. Untuk mengetahui besar pengaruh partisipasi anggaran dan *budget emphasis* (penekanan anggaran) terhadap senjangan anggaran di Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan akuntansi terkait dengan ilmu akuntansi manajemen, juga dapat memberikan informasi pengetahuan berupa temuan baru mengenai penelitian yang dilakukan.

#### **1.4.2. Kegunaan Praktis**

(1) Bagi Penulis

Sebagai salah satu syarat dalam menempuh ujian sidang guna meraih gelar sarjana (S1) pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Pasundan, juga dapat memberikan pengetahuan serta wawasan yang luas mengenai ilmu akuntansi manajemen dalam menyelesaikan permasalahan masalah yang sedang diteliti.

(2) Bagi Instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan jajaran manajemen pemerintahan dalam penyusunan anggaran.

(3) Bagi Pembaca

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi informasi yang berguna dan dapat diimplementasikan bagi mereka yang terjun dalam lingkungan bisnis dan menjadi bagian dari suatu korporasi (perusahaan) atau instansi.

(4) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi pengembangan penelitian mengenai senjangan anggaran pada periode selanjutnya.

### **1.5. Lokasi Penelitian**

Peneliti dalam menyusun skripsi ini melakukan penelitian dengan pendekatan studi kasus pada Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Barat, dimana data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer.