

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Setiap organisasi baik organisasi bisnis maupun organisasi sektor publik, di sektor swasta maupun sektor pemerintahan, harus memiliki strategi yang baik dalam mengontrol sumber daya agar dapat digunakan secara efisien dan efektif (Kusniawati dan Lahaya, 2017). Pengelolaan sumber daya yang dimiliki organisasi perlu perencanaan yang cermat, dan perencanaan yang dimaksud tersebut dapat diterapkan dalam bentuk anggaran (Kusniawati dan Lahaya, 2017). Anggaran merupakan elemen penting dalam prosedur pengendalian manajemen suatu organisasi, karena anggaran tidak saja sebagai alat perencanaan keuangan, namun juga sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Hansen dan Mowen terjemahan Deny Arnos Kwary ,2013:430).

Tolak ukur kinerja manajemen dalam suatu organisasi adalah pencapaian anggaran dengan target yang telah ditetapkan (Ni Putu Shinta D dan Ni Made Sunarsih, 2017). Sehingga perlu penyusunan anggaran yang secara efektif akan mempengaruhi tercapainya tujuan perusahaan yang telah ditetapkan, dan secara efisien akan memberikan ketepatan pengeluaran biaya, menghindari pemborosan (AA Ngurah Bagus Dwipayuda dan I Dewa Nyoman Wiratmaja, 2019). Dengan menyusun perencanaan dalam bentuk anggaran yang matang sebelum memulai

kegiatan operasionalnya dapat meminimalisasi kegagalan organisasi yang mungkin terjadi (AA Ngurah Bagus Dwipayuda dan I Dewa Nyoman Wiratmaja, 2019).

Penyusunan anggaran sebagaimana tersebut diatas perlu memperhatikan pihak-pihak yang ikut serta dalam prosesnya, yaitu meliputi pihak *principal* (atasan) dan *agent* (bawahan) (Maya Triana dkk, 2012). Dengan keterlibatan pihak-pihak ini (teori keagenan) dapat menimbulkan dampak positif yaitu efisiensi, dan sekaligus menimbulkan perilaku *dysfunctional* (Aliati Mukaromah dan Dhini Suryandari, 2015). Perilaku *dysfunctional* ini diwujudkan dalam bentuk *budgetary slack* (Warindrani, 2006:99). *Budgetary slack* merupakan perbedaan antara anggaran yang dinyatakan dengan estimasi anggaran terbaik yang secara jujur dapat diprediksikan (Suartana, 2010:137). *Budgetary slack* yang timbul dapat mengakibatkan anggaran tidak berfungsi dengan baik sebagai alat penilaian kinerja manajer tingkat bawah karena anggaran yang ditetapkan tidak mencerminkan kemampuan sebenarnya dari manajer tersebut (Nhazib Alqais Junjuran dan Agung Yulianto, 2019).

Pengalokasian sumber daya akan dilakukan berdasarkan proyeksi anggaran biaya, sehingga senjangan membuat fleksibel (Samad, 2009). Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja supaya anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dan manajer dalam penyusunan anggaran (Suwadi, 2013).

Alasan pokok eksekutif melakukan *budgetary slack* adalah membuat kinerja organisasi seakan terlihat lebih baik di mata pemilik atau atasan karena dianggap eksekutif dapat mencapai target anggaran (Samad, 2009). *Budgetary Slack* sering pula digunakan eksekutif untuk mengatasi ketidakpastian memprediksi masa yang akan datang (Samad, 2009). *Budgetary Slack* ini dapat pula terjadi jika menaikkan biaya dari yang semestinya dan menurunkan pendapatan (Nhazib Alqais dan Agung Yulianto, 2018).

Senjangan anggaran adalah sebagai tindakan bawahan yang mengecilkan kapabilitas produktifnya ketika dia diberi kesempatan untuk menentukan standar kerjanya (Ahlul Fadhli dan Mirna Indriani, 2019). Artinya ketika bawahan diberi kesempatan untuk menentukan standar kerjanya, bawahan cenderung mengecilkan kapabilitas produktifnya (Ahlul Fadhli dan Mirna Indriani, 2019).

Budgetary slack juga sering terjadi pada saat perencanaan dan persiapan anggaran daerah, karena penyusunan anggaran seringkali digunakan untuk kepentingan atasan dan bawahan (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017). Perilaku yang positif dapat berupa peningkatan kinerja bawahan dan perilaku negatif yang mungkin timbul adalah kecenderungan bawahan untuk menciptakan senjangan anggaran (*budgetary slack*) (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017).

Bupati Kabupaten Bangli Made Gianyar (2018) menjelaskan perihal pokok hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemkab Bangli Tahun 2016 yang perlu mendapat perhatian, meskipun telah berhasil meraih opini WTP, penganggaran dan realisasi belanja di 15 SKPD tidak sesuai ketentuan yaitu

senilai Rp13 miliar lebih, dan kompensasi atas kelebihan pembayaran pajak gaji dan tunjangan PNS yang belum dilakukan Pemkab Bangli, hal tersebut menunjukkan adanya potensi timbulnya *budgetary slack* di Kabupaten Bangli karena terlihat bahwa adanya anggaran pendapatan yang dibuat lebih kecil dari estimasi yang sebenarnya agar anggaran mudah dicapai sehingga memperlihatkan kinerja yang baik, serta terdapat realisasi belanja barang dan jasa yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam kasus tersebut.

Faktor pertama yang diperkirakan mempengaruhi *Budgetary Slack* adalah partisipasi anggaran (Ilham Sahputra dkk, 2018). Partisipasi anggaran adalah proses yang menggambarkan individu yang ikut serta dalam penyusunan anggaran dan mempunyai pengaruh terhadap target anggaran (Luh Putu Windiani, Edy Sujana dan Nyoman Putra Yasa, 2018). Melalui partisipasi anggaran tanggungjawab dapat dikomunikasikan atasan kepada para manajer tingkat bawah dan hal ini dapat mendorong kreativitas (Ahlul Fadhli dan Mirna Indriani, 2019). Dengan adanya keterlibatan manajer tingkat bawah dalam penyusunan anggaran, tujuan anggaran menjadi dirasa lebih menjadi tujuan pribadi para manajer yang akan menghasilkan kesesuaian tujuan yang lebih besar dalam organisasi (Ahlul Fadhli dan Mirna Indriani, 2019). Partisipasi anggaran mengikutsertakan semua tingkatan pada manajemen untuk mengembangkan rencana anggaran, sehingga partisipasi anggaran ini diperlukan karena bawahan yang lebih mengetahui kondisi langsung bagiannya (Nyoman Sancita Karma Resen, 2014).

Partisipasi anggaran melibatkan proses anggaran dengan metode *top-down* dan metode *bottom-up*, dimana metode *top-down* merupakan metode penyusunan

anggaran yang hampir seluruhnya dilakukan oleh manajemen tingkat atas (*principal*), sedangkan manajemen tingkat menengah dan tingkat bawah hanya melaksanakan anggarannya saja (Dwipayuda dan Wiratmaja, 2019). Sebaliknya, metode *bottom-up* merupakan metode penyusunan anggaran yang dilakukan oleh manajemen tingkat bawah (*bottom*) kemudian dilanjutkan oleh manajemen tingkat menengah dan disahkan oleh manajemen tingkat atas (Dwipayuda dan Wiratmaja, 2019). Penyusunan anggaran dengan menggunakan metode *bottom-up* dapat meningkatkan kinerja manajer atau bawahan melalui partisipasi anggaran (Dwipayuda dan Wiratmaja, 2019).

Namun umumnya seorang atasan memiliki pandangan yang lebih luas atas perusahaan secara keseluruhan, sehingga manajer tingkat atas sangat vital terhadap pembuatan kebijakan anggaran secara umum (Elsa Meirina dan Afdalludin, 2018). Dengan penerapan metode *bottom up* akan menimbulkan implikasi atas keterlibatan aspek perilaku individu yang dapat mendorong kecenderungan manajemen tingkat bawah dalam menciptakan *slack* atau *padding* sebagai bentuk bahaya moral dari perilaku *disfungsional* (Melina Yosephine dan Abdul Rohman, 2017). *Slack* diartikan sebagai anggaran yang longgar atau kesenjangan anggaran (Melina Yosephine dan Abdul Rohman, 2017).

Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja supaya anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka masalah yang sering muncul dari adanya manajer tingkat bawah atau menengah dalam menyusun anggaran (partisipasi anggaran) adalah penciptaan senjangan anggaran

(Hansen & Mowen, 2013:480). Senjangan anggaran mempengaruhi bawahan cenderung mengajukan anggaran dengan berbagai faktor pendapatan yang rendah dan biaya yang tinggi dibandingkan dengan perkiraan terbaik yang diajukan sehingga target tercapai (Ahlul Fadhli dan Mirna Indriani, 2019). Membuktikan bahwa partisipasi anggaran dalam proses penyusunan anggaran dapat menimbulkan *budgetary Slack* (Nyoman Sancita Resen, 2014).

Anggota DPRD di Provinsi DKI Jakarta Komisi A William Aditya Sarana (2019) menemukan adanya penggelembungan dana dalam rancangan Kebijakan Umum Anggaran dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) APBD 2020, dimana Dinas Pendidikan yang ada di wilayah Jakarta Barat mencantumkan untuk anggaran kegiatan operasional lem aibon sebesar 82,8 miliar dimana anggaran tersebut tidak masuk akal dan jauh dari standar harga pasar, hal tersebut mengidentifikasi adanya partisipasi anggaran yang dilakukan bawahan dalam penyusunan anggaran tidak melibatkan atasan .

Kondisi lain yang juga dapat memicu terjadinya *Budgetary Slack* adalah *Budget Emphasis* (penekanan anggaran) (Heny Kusniawati & Ibnu Abni Lahaya, 2017). *Budget emphasis* merupakan kondisi dimana anggaran dijadikan faktor yang paling dominan dalam pengukuran kinerja bawahan pada suatu organisasi (Kahar dan Hormati, 2017). Dalam hal pengukuran kinerja bawahan ini, terdapat tanggapan positif dan negatif dari manajer (Ravika Permata Hati, 2019). Tanggapan positif timbul karena pandangan manajer yang menganggap anggaran sebagai alat untuk menilai kinerja mereka, sehingga mereka termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya (Ravika Permata Hati, 2019). Namun kenyataannya

banyak manajer yang memandang anggaran sebagai tekanan dari atasan kepada bawahan (Ravika Permata Hati, 2019).

Penilaian kinerja seseorang ditentukan berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran dimana bawahan dirangsang dengan adanya suatu *reward* jika perencanaan anggaran tercapai, dan sanksi apabila perencanaan anggaran tidak tercapai (Maya Triana dkk, 2012). Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan *slack* dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi ke depannya (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017). *Budget emphasis* yang tinggi menimbulkan keyakinan karyawan bahwa penilaian yang dilakukan tidak adil, dan menimbulkan tekanan dan kekhawatiran terhadap pekerjaannya (Ahlul Fadhli dan Mirna Indriani, 2019).

Hal ini bisa terjadi apabila tolak ukur kinerja bawahan ditentukan oleh anggaran yang telah disusun (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017). Dua cara dimana bawahan akan meningkatkan kinerjanya (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017).

Meningkatkan kinerja, sehingga realisasi anggarannya lebih tinggi daripada yang telah dianggarkan adalah cara pertama (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017). Sedangkan cara yang kedua yaitu dengan cara membuat anggaran mudah untuk dicapai atau dengan kata lain seorang bawahan melonggarkan anggaran yang ia buat (Heny Kusniawati dan Ibnu Abni Lahaya, 2017).

Ketua Fraksi PDI-P DPRD DKI mengatakan pengunduran diri dua pejabat Pemprov di DKI Jakarta Kepala Bappeda dan Dinas dan Pendidikan Kebudayaan saat pembahasan anggaran Kebijakan Umum Anggaran-Plafon Prioritas Anggaran Sementara (KUA-PPAS) untuk APBD 2020, diduga mundur dikarenakan adanya tekanan (*emphasis*) dari atasan mereka mendorong kinerja nya untuk melonggarkan anggaran dimana banyak usulan anggaran yang ditemukan janggal 5 miliar untuk *influencer* pada Dinas Pendidikan, Pariwisata dan Kebudayaan (Gembong Warsono, 2019).

Penekanan anggaran dalam pemerintah merupakan salah satu faktor yang dapat memungkinkan untuk memicu terjadinya kesenjangan anggaran atau *budgetary slack* Putri dkk, 2018). Apabila beban daerah terlalu tinggi sedangkan pendapatannya hanya standar saja kemungkinan terjadinya *budgetary slack* menjadi sangat tinggi (Putri dkk, 2018). Kondisi seperti ini mendorong bawahan untuk meningkatkan kinerjanya dengan melonggarkan anggarannya (Putri dkk , 2018).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan topik mengenai *Budgetary Slack* dengan judul: **“Evaluasi Atas Implementasi Partisipasi Anggaran, *Budget Emphasis* dan *Budgetary Slack* (Survei Pada PT.XYZ)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan fenomena yang sudah dijelaskan dalam latar belakang diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa pokok masalah sebagai berikut:

- 1) Masih kurangnya keterlibatan partisipasi anggaran dalam instansi dalam proses penyusunan anggaran.
- 2) Adanya penekanan anggaran (*budget emphasis*) pada instansi dalam proses penyusunan anggaran.
- 3) Masih adanya instansi yang melakukan *budgetary slack*, agar mendapatkan penilaian baik atas kinerjanya.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah, dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana implementasi partisipasi anggaran pada PT. XYZ
- 2) Bagaimana implementasi *budget emphasis* pada PT.XYZ
- 3) Bagaimana implementasi *budgetary slack* pada PT.XYZ

1.4 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.4.1 Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini adalah untuk memperoleh data yang terkait guna dianalisis lebih lanjut sehingga memperoleh gambaran secara mendalam mengenai kebenaran implementasi Partisipasi Anggaran, *Budget Emphasis* dan *Budgetary Slack*.

1.4.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran dan penjelasan mengenai:

- 1) Implementasi partisipasi anggaran pada PT. XYZ

2) Implementasi *budget emphasis* pada PT. XYZ

3) Implementasi *budgetary slack* pada PT. XYZ

1.5 Batasan Masalah

Penelitian ini dilakukan dengan mengirimkan kuesioner hanya kepada *Top Manager, Middle Manager, Low manager* yang berpartisipasi menyusun anggaran pada salah satu divisi di PT. XYZ di Kota Bandung, dikarenakan terhambatnya proses penelitian akibat pandemi Covid-19.

1.6 Kegunaan Penelitian Akademis

Hasil dari penelitian ini sebagai pembuktian kembali atas pencarian fakta dari teori dan hasil penelitian yang terdahulu dan diharapkan dapat menunjukkan bahwa terdapat permasalahan atas implementasi partisipasi anggaran, *budget emphasis*, dan *budgetary slack*, yang perlu dikaji lebih dalam melalui evaluasi atas pelaksanaannya secara deskriptif.

1. Bagi Peneliti

Penulis dapat memperoleh pengalaman yang berkaitan tentang implementasi partisipasi anggaran, *budget emphasis*, dan *budgetary slack* sehingga diperoleh gambaran di lapangan dengan teori yang dipelajari.

2. Bagi Peneliti Lain

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan bukti empiris untuk penelitian selanjutnya dalam bidang akuntansi tentang implementasi partisipasi anggaran, *budget emphasis*, dan *budgetary slack*.