

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Anggaran merupakan komponen penting dalam sebuah organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun organisasi sektor publik. Anggaran merupakan implementasi dari rencana dari rencana strategi yang telah ditetapkan. Selain itu anggaran merupakan komponen utama dalam perencanaan.

Menurut Suhartono dan Solihin(2008), Sebagai alat perencanaan, anggaran merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh para manajer departemen suatu perusahaan dalam melaksanakan serangkaian kegiatan tertentu pada masa yang akan datang. Sasaran anggaran dapat dicapai melalui pelaksanaan serangkaian aktifitas yang telah ditetapkan sebelumnya dalam bentuk anggaran.

Munandar (2001:1) mengungkapkan pengertian anggaran adalah sebagai berikut: “Suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang.” Menurut Mulyadi (1993) “anggaran disusun oleh manajemen dalam jangka waktu satu tahun untuk membawa perusahaan ke kondisi tertentu yang diperhitungkan. Dengan anggaran, manajemen mengarahkan jalannya kondisi perusahaan. Tanpa anggaran, dalam jangka pendek perusahaan akan berjalan tanpa arah, dengan pengorbanan sumber daya yang tidak terkendali”.

Sebelum anggaran disiapkan, organisasi seharusnya mengembangkan suatu rencana strategis. Rencana strategis mengidentifikasi strategi-strategi untuk aktivitas dan operasi di masa depan, umumnya mencakup setidaknya untuk lima tahun ke depan. Organisasi dapat menerjemahkan strategi umum ke dalam

tujuan jangka panjang dan jangka pendek. Tujuan-tujuan ini membentuk dasar anggaran. Hubungan erat antara anggaran dan rencana strategis membantu manajemen untuk memastikan bahwa semua perhatian tidak terfokus pada operasional jangka pendek. “Hal ini penting karena anggaran, sebagai rencana satu periode, memiliki sifat untuk jangka pendek (Hansen dan Mowen, 2004:1).

Sistem anggaran memberikan beberapa kelebihan untuk suatu organisasi.

Menurut Hansen dan Mowen (2004:1), Kelebihan dari sistem anggaran diantaranya anggaran mendorong para manajer untuk mengembangkan arahan umum bagi organisasi, mengantisipasi masalah, dan mengembangkan kebijakan untuk masa depan. Kelebihan lain adalah anggaran dapat memperbaiki pembuatan keputusan. Anggaran juga memberikan standar yang dapat mengendalikan penggunaan berbagai sumber daya organisasi dan memotivasi karyawan.

Selain itu, anggaran dapat membantu komunikasi dan koordinasi. Anggaran secara formal mengkomunikasikan rencana organisasi pada tiap pegawai. Jadi, semua pegawai dapat menyadari peranannya dalam pencapaian tujuan tersebut. Oleh karena anggaran untuk berbagai area dan aktivitas organisasi harus bekerja bersama untuk mencapai tujuan organisasi, maka dibutuhkan adanya koordinasi. Peranan komunikasi dan koordinasi menjadi semakin penting seiring dengan meningkatnya ukuran organisasi. Anggaran digunakan sebagai pedoman kerja sehingga proses penyusunannya memerlukan organisasi anggaran yang baik, pendekatan yang tepat, serta model-model perhitungan besaran (simulasi) anggaran yang mampu meningkatkan kinerja pada seluruh jajaran manajemen dalam organisasi. “Proses penyusunan anggaran, dapat dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu *top- down* , *bottom up* dan partisipasi (Nasution, 2009).

Dalam sistem penganggaran *top-down*, dimana rencana dan jumlah anggaran telah ditetapkan oleh atasan/pemegang kuasa anggaran sehingga bawahan/pelaksana anggaran hanya melakukan apa yang telah ditetapkan oleh anggaran tersebut. 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*). 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. Oleh karena itu, entitas mulai menerapkan sistem penganggaran yang dapat menanggulangi masalah di atas yakni sistem penganggaran partisipatif (*participative budgeting*). “Melalui sistem ini, bawahan/pelaksana anggaran dilibatkan dalam penyusunan anggaran yang menyangkut subbagiannya sehingga tercapai kesepakatan antara atasan/pemegang kuasa anggaran dan bawahan/pelaksana anggaran mengenai anggaran tersebut (Omposunggu dan Bawono, 2007).

Penganggaran partisipatif (*participative budgeting*) merupakan pendekatan penganggaran yang berfokus pada upaya untuk meningkatkan motivasi karyawan untuk mencapai tujuan organisasi. Konsep penganggaran ini sudah berkembang pesat dalam sektor swasta (bisnis), namun tidak demikian halnya pada sektor publik. Dalam sektor publik, penganggaran partisipatif belum mempunyai sistem yang mapan sehingga penerapannya pun belum optimal.

Anggaran merupakan rencana tindakan-tindakan pada masa yang akan datang untuk mencapai tujuan organisasi. Pada organisasi sektor swasta (bisnis), tujuan dimaksud adalah mencari laba (profit oriented), sementara pada organisasi sektor publik/non-bisnis tidak (nonprofit oriented). Oleh karena tujuannya berbeda, maka rencana kerja yang disusun juga berbeda. Dengan demikian, pendekatan dalam penyusunan anggaran di kedua jenis organisasi juga berbeda.

Menurut Mardiasmo (2004), “anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial”. Proses pembuatan anggaran dalam sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Dalam organisasi sektor publik, penganggaran merupakan suatu proses politik. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif lebih kecil nuansa politisnya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk publik, namun sebaliknya pada sektor publik anggaran justru harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik.

Lebih lanjut, Mardiasmo (2004) mengemukakan bahwa “Anggaran memiliki fungsi sebagai alat penilaian kinerja. Kinerja akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja

manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan”.

Thompson (dalam Ahmad dan Fatima, 2008) menjelaskan bahwa “Mendorong para peneliti untuk memeriksa perilaku anggaran dalam organisasi sektor publik. Perilaku anggaran mungkin dapat berbeda dalam organisasi sektor publik dibandingkan dengan perilaku anggaran pada organisasi sektor swasta”. Williams (dalam Ahmad dan Fatima, 2008) menyatakan bahwa “Penelitian mengenai hubungan partisipasi anggaran dan kinerja manajerial dalam sektor publik adalah penting. Namun, literatur sampai saat ini, telah melalaikan penelitian terkait hubungan partisipasi anggaran dan kinerja manajerial pada organisasi sektor publik, khususnya di negara-negara berkembang”.

Di Indonesia sendiri, penelitian mengenai hubungan antara partisipasi anggaran dan kinerja manajerial pada sektor swasta sudah banyak dilakukan diantaranya Supriyono (2004, 2005), Sumarno (2005), Ghozali (2002, 2005), Slamet Riyadi (2000), Sardjito (2005). Sedangkan penelitian terkait hubungan partisipasi anggaran dan kinerja manajerial pada sektor publik (pemerintah daerah) masih terbatas misalnya penelitian yang dilakukan Ompusunggu dan Bawono (2007). Penelitian-penelitian tersebut menambah faktor-faktor lain yang diduga dapat mempengaruhi hubungan antara partisipasi anggaran dan kinerja. Faktor-faktor tersebut diteliti sebagai variabel *intervening* atau variabel *moderating*.

Hal tersebut dilakukan sebagai tindakan alternatif atas

ketidakkonsistenan hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Nouri (dikutip oleh Supriyono, 2004) menyatakan bahwa pada awal-awal riset antara partisipasi anggaran dan kinerja manajer menunjukkan bukti yang tidak meyakinkan (*inconclusive*) dan seringkali bertentangan. Hasil riset tersebut ada yang menunjukkan asosiasi negatif secara signifikan (Campell dan Gingrich, 1986; Ivancevich, 1977 dalam Supriyono, 2004), positif secara signifikan (Brownell dan McInnes, 1986; Chenhall dan Brownell, 1988; Early, 1985; Milani, 1975; Steers, 1975 dalam Supriyono, 2004), negatif tidak signifikan (Dosssett, Latam, dan Mitchell, 1979; Mia, 1988 dalam Supriyono, 2004), dan positif tidak signifikan (Latham dan Marshall, 1982; Latham dan Yuki, 1976 dalam Supriyono, 2004).

Dari beberapa penelitian diatas, maka penulis melakukan replika dari penelitian Kunwaviyah (2010), namun dengan waktu dan lokasi yang berbeda. Alasan peneliti mereplikasi penelitian ini adalah karena penulis ingin menguji kembali apakah dengan teori yang sama tetapi lokasi dan waktu penelitian yang berbeda akan memberikan hasil yang sama dengan penelitian sebelumnya. Penelitian terdahulu dilakukan di kabupaten Magelang pada tahun 2010 sedangkan penelitian ini dilakukan di pemerintahan kabupaten Simalungun pada tahun 2012. Alasan dilakukan penelitian di pemerintahan kabupaten Simalungun dengan waktu penelitian pada tahun 2012 karena terjadinya permasalahan penurunan kinerja manajerial akibat Penerapan Peraturan Daerah yang tidak disertai dengan perubahan atau penyesuaian anggaran sehingga menyebabkan adanya *overload* atau *powerless* pada unit kerja. Hal ini mengakibatkan

terjadinya penurunan kualitas kinerja manajerial.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial pada organisasi sektor publik. Seperti penelitian-penelitian terdahulu, pada penelitian ini juga digunakan dua variabel *intervening* yaitu komitmen organisasi dan persepsi inovasi. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Simalungun. Penelitian ini disusun dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Kinerja Manajerial melalui Komitmen Organisasi dan Persepsi Inovasi sebagai variabel intervening Pada Pemerintahan Kabupaten Simalungun”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang menjadi pusat perhatian dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah ada perbedaan antara Perilaku Anggaran pada Organisasi Sektor Publik dengan Organisasi Swasta ?
2. Apakah ada pengaruh antara Partisipasi Anggaran dan Kinerja Manajerial?
3. Apakah Komitmen Organisasi dan Persepsi Inovasi mempunyai pengaruh terhadap hubungan Partisipasi Anggaran dan Kinerja Manajerial ?

1.3. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penulis membatasi permasalahan dalam penelitian ini pada pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja manajerial melalui komitmen organisasi dan persepsi inovasi sebagai variabel *intervening* pada Pemerintah Kabupaten Simalungun.

1.4 Perumusan Masalah

Yang menjadi perumusan masalah pada penelitian ini adalah “Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Manajerial Melalui Komitmen Organisasi dan Persepsi Inovasi sebagai Variabel *Intervening*?”

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pengaruh antara partisipasi anggaran dan kinerja manajerial.
2. Untuk menganalisis apakah komitmen organisasi dan persepsi inovasi merupakan variabel *intervening* dalam pengaruh antara partisipasi anggaran dan kinerja manajerial.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini diantaranya yaitu :

- a. Bagi penulis

Sebagai tambahan pengetahuan dan dapat mengetahui serta mempelajari masalah-masalah yang terkait dengan partisipasi anggaran dalam hubungannya dengan kinerja manajerial yang melibatkan juga

komitmen organisasi dan persepsi inovasi.

b. Bagi pembaca

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan bagi pembaca dan menyediakan informasi terkait partisipasi anggaran dalam hubungannya dengan kinerja manajerial khususnya pada organisasi sektor publik.

c. Bagi akademisi

Diharapkan penelitian ini dapat memperkaya bahan kepustakaan dan mampu memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi manajemen dan akuntansi sektor publik, khususnya untuk memahami partisipasi anggaran dalam proses penyusunan anggaran.

d. Bagi organisasi sektor publik atau pihak yang terkait

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi praktis untuk menerapkan sistem anggaran yang efektif sebagai alat bantu manajemen dalam memotivasi dan mengevaluasi kinerja manajer