

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi merupakan suatu sistem yang dibentuk untuk mencapai tujuan atau sasaran tertentu. Setiap organisasi baik sektor publik maupun sektor swasta memerlukan sistem pengendalian manajemen yang menjamin tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Salah satu elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen adalah penganggaran. Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan dinyatakan dalam unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan organisasi untuk jangka waktu (periode) tertentu di masa yang akan datang. Bagi sektor swasta penganggaran sebagai hal yang bersifat *optional*, sedangkan bagi sektor publik proses penganggaran merupakan sebuah proses penting yang sering kali menjadi perhatian dan merupakan hal yang mutlak dilakukan karena anggaran bukan hanya rencana finansial mengenai biaya dan pendapatan dalam suatu pusat pertanggungjawaban, tetapi juga berfungsi sebagai alat pengendalian, koordinasi, evaluasi dan penilaian kinerja serta motivasi dalam suatu organisasi.

Penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari manajemen tingkat atas sampai manajemen tingkat bawah, sehingga anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia. Aspek perilaku yang terkait dengan anggaran merujuk pada perilaku manusia yang terlibat pada saat anggaran tersebut disusun dan diimplementasikan yang dapat berupa respon positif atau negatif bergantung pada penggunaan anggaran. Menurut Triana dkk (2012:51), perilaku

yang positif dapat berupa peningkatan kinerja manajer karena termotivasi oleh anggaran yang digunakan sebagai dasar penilaian kinerja mereka. Perilaku negatif yang mungkin timbul adalah implikasi keterlibatan aspek perilaku individu dalam anggaran tersebut mendorong kecenderungan manajemen untuk menciptakan “*slack* atau senjangan anggaran”.

Manajer menciptakan senjangan anggaran dengan mengestimasi pendapatan lebih rendah, mengestimasi biaya lebih tinggi, atau menyatakan terlalu tinggi jumlah input yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu unit output (Ikhsan dan Ishak, 2018:176). Hilton *and* Platt (2015:381), menjelaskan bahwa terdapat tiga alasan utama penyusun anggaran melakukan senjangan anggaran, yaitu:

“Pertama, penyusun anggaran percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus di mata atasan jika mereka mencapai target anggarannya, kedua, senjangan anggaran selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut dapat melampaui atau mencapai anggarannya, ketiga, rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber daya”.

Permasalahan yang sering terjadi dalam suatu organisasi yakni ketika bawahan atau kepala unit departemen tersebut dalam menetapkan anggaran berbeda daripada penggunaannya, artinya anggaran yang dibuat atau ditetapkan lebih besar daripada pengeluaran atau mengusulkan kegiatan yang tidak menjadi prioritas utama, mengusulkan jumlah belanja yang terlalu besar untuk komponen belanja dan anggaran setiap kegiatan, dan memperbesar anggaran untuk kegiatan yang sulit diukur hasilnya.

Salah satu kasus senjangan anggaran yang pernah terjadi adalah masalah penyusunan RAPBD tahun 2015 Provinsi DKI Jakarta, di mana 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 adanya senjangan pada rancangan anggaran yang diusulkan pihak DPR. Salah satu temuannya adalah anggaran biaya sebesar 330 miliar untuk pengadaan *Uninterruptible power supply* (UPS) dengan rincian 5 miliar untuk 6 unit UPS. Penetapan harga UPS tersebut sangat jauh berbeda dengan harga pasar yang semestinya (<http://m.cnnindonesia.com>).

BUMN merupakan salah satu badan usaha di Indonesia yang berkewajiban menyusun dan melaporkan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP). Hal ini didasarkan atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Per-18/MBU/10/2014 Tentang Penyampaian Data, Laporan, dan Dokumen Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan bahwa BUMN berkewajiban untuk menyampaikan laporan tahunan dan laporan berkala, termasuk di dalamnya Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP). Waktu penyampaian data, laporan, dan dokumen BUMN mengikuti periode pelaporan sesuai peraturan yang berlaku. Salah satu BUMN di Indonesia yang memiliki peranan penting dalam mendorong perekonomian Indonesia adalah PT PLN (Persero). PT PLN (Persero) merupakan BUMN yang berwenang dalam mengelola energi listrik yang ada di negara Indonesia ini. PT PLN (Persero) mempunyai cabang-cabang yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia baik berupa unit kantor pusat, unit penunjang, unit wilayah, unit distribusi, unit pembangkitan dan penyaluran serta unit proyek induk

pembangkitan dan jaringan. PT PLN (Persero) sebagai salah satu BUMN dalam rangka untuk mencapai efektivitas perusahaan juga menyusun suatu anggaran untuk mencapai tingkat pencapaian hasil program dengan target yang diharapkan.

Pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung, proses penyusunan anggaran dilakukan melalui pendekatan *bottom up budget* atau yang disebut anggaran partisipasi. Setiap unit kerja mengajukan usulan anggaran, sedangkan manajemen atasnya mengevaluasi dan menyetujui anggaran unit. Manajer sub bidang dan sub unit akan mengajukan usulan kepada senior manajer bidang dan senior manajer unit, selanjutnya senior manajer bidang dan senior manajer unit akan mengajukan usulan kepada manajer umum, dan manajer umum akan bertanggung jawab kepada direksi PT PLN (Persero). Namun, Hansen and Mowen (2013:448) menjelaskan bahwa partisipasi anggaran menimbulkan tiga masalah, yaitu menetapkan anggaran yang terlalu tinggi dan terlalu rendah, membuat kelonggaran dalam anggaran (*budgetary slack*), dan partisipasi semu. Partisipasi anggaran akan membuka kesempatan para manajer untuk melakukan *slack* atau senjangan demi kepentingan pribadinya dengan memberikan informasi yang bias kepada atasan.

Selain itu, pelaksanaan penyusunan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung menerapkan adanya sistem kompensasi dan sanksi bagi para penyusun anggaran. Penyusun anggaran didorong untuk dapat melaksanakan anggaran yang telah dibuat dengan baik, yang berupa sanksi jika kurang dari target anggaran dan kompensasi jika mampu melebihi target anggaran. Situasi ini dikenal dengan istilah *budget emphasis*. Evaluasi penilaian kinerja akan dibuat

dalam bentuk peringkat dari K1 sampai dengan K5. Peringkat K1 jika mendapat predikat istimewa, K2 jika di atas target, K3 jika mencapai target, K4 jika di bawah target, dan K5 jika sangat di bawah target. Hasil evaluasi penilaian kinerja dijadikan dasar untuk kompensasi/gaji, pengembangan kompetensi dan manajemen karir, serta pemberian penghargaan antara lain, insentif, pelatihan, peningkatan kesejahteraan. Jika dari hasil evaluasi penilaian kinerja dua kali berturut-turut mendapatkan nilai “tidak mencapai target” akan diberikan sanksi dan atau ditinjau ulang penempatan pada jabatannya. Penekanan anggaran seperti ini dapat memungkinkan timbulnya senjangan. Penilaian kinerja berdasarkan tercapai atau tidaknya target anggaran akan mendorong bawahan untuk menciptakan senjangan dengan tujuan meningkatkan prospek kompensasi ke depannya.

Faktor lainnya yang dapat menjadi sumber potensial untuk timbulnya konflik, terutama konflik yang berasal dari sumber daya manusia adalah kompleksitas tugas, karena adanya kecenderungan bahwa tugas menyusun anggaran adalah tugas yang banyak menghadapi persoalan yang kompleks. Pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung manajemen atas akan mendelegasikan tugas dalam pelaksanaan penyusunan anggaran kepada bawahan dengan berbagai arahan dan instruksi. Kompleksitas tugas dapat terjadi ketika banyaknya informasi atau instruksi yang tidak memiliki kejelasan. Kompleksitas ini muncul dari ambiguitas dan struktur yang lemah, baik dari tugas utama maupun tugas-tugas yang lain. Peningkatan kompleksitas dalam suatu tugas akan menurunkan tingkat keberhasilan tugas itu sendiri. Tingginya kompleksitas tugas

dapat menyebabkan para penyusun anggaran berperilaku disfungsional, seperti terjadinya senjangan anggaran.

Diketahui pada tahun 2016, PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung sempat merevisi anggaran laba bersih tahun 2017 yang diturunkan hingga dua setengah kali lipat dari target semula. Padahal PT PLN (Persero) memperoleh tambahan subsidi dari pemerintah hingga Rp 52,2 triliun. Angka anggaran pendapatan usaha perseroan direvisi menjadi lebih kecil dibanding rencana awal, namun penurunan ini tidak sebanding dengan biaya pokok penyediaan listrik yang dianggarkan hingga Rp 1.350 per kilowatt per jam (kWh). Prediksi rata-rata biaya penyediaan ini dinaikkan dari rencana kerja yang semula dipatok Rp 1.339 per kWh. Sebelumnya, dari tahun 2013-2015 penjualan listrik perseroan yang merupakan sumber pendapatan utama terus mengalami penurunan, sehingga pencapaian target pendapatan tidak optimal (bisnis.tempo.co). Situasi tersebut menunjukkan adanya indikasi senjangan anggaran pada perseroan tersebut di mana anggaran laba bersih ditargetkan lebih kecil, sedangkan anggaran rata-rata biaya penyediaan dinaikkan dari rencana kerja semula.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi anggaran, *budget emphasis*, dan kompleksitas tugas terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung. Akhirnya, judul penelitian yang dipilih adalah **“Pengaruh Partisipasi Anggaran, Budget Emphasis, dan Kompleksitas Tugas Terhadap Senjangan Anggaran Pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung”**.

1.2 Rumusan Masalah

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

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung?
2. Apakah *budget emphasis* berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung?
3. Apakah kompleksitas tugas berpengaruh signifikan terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung?

1.3 Batasan Masalah

Pembatasan masalah digunakan untuk memberikan ruang lingkup agar pembahasan masalah tidak terlalu luas dan lebih fokus. Pada penelitian ini hanya akan membahas 3 (tiga) variabel independen yang dianggap dapat mempengaruhi kecenderungan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran untuk menciptakan senjangan anggaran. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, penelitian ini hanya meneliti pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung sehingga hasilnya hanya mencerminkan kondisi yang ada pada PT PLN (Persero) tersebut dan tidak dapat digeneralisasi pada semua keadaan.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini:

1. Untuk menganalisis pengaruh antara partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung .
2. Untuk menganalisis pengaruh antara *budget emphasis* terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung.
3. Untuk menganalisis pengaruh antara kompleksitas tugas terhadap senjangan anggaran pada PT PLN (Persero) Wilayah Bangka Belitung.

1.5 Kontribusi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan harapan dapat berguna untuk:

1. Kontribusi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan literatur untuk penelitian di bidang yang sama dan membantu membuka pemahaman lebih luas mengenai penganggaran dalam suatu organisasi.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini merupakan pengalaman berharga yang dapat menambah wawasan pengetahuan tentang aplikasi teori yang peneliti peroleh di bangku kuliah dengan penerapan yang sebenarnya dan mencoba untuk mengembangkan pemahaman mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi senjangan anggaran.

b. **Bagi Penyusun Anggaran**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk meningkatkan atau lebih memperhatikan perilaku-perilaku yang dapat menciptakan senjangan anggaran dan dapat membawa organisasi ke arah yang lebih baik.

3. Kontribusi Kebijakan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi komisaris, direksi, dan manajer dalam hal membuat dan menyusun kebijakannya khususnya dalam pelaksanaan penyusunan anggaran serta sebagai bahan untuk pengambilan keputusan selaku pengambil kebijakan.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk mendapat gambaran secara jelas mengenai penulisan penelitian ini, maka dalam penyusunannya akan dibagi menjadi lima bab, dengan rincian:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi uraian tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TEORI DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Bab ini berisi tinjauan pustaka mengenai teori-teori yang melandasi penelitian dan teori yang menjadi dasar acuan untuk menganalisis hipotesis dalam penelitian ini. Bagian ini terdiri dari landasan teori,

penelitian terdahulu, rerangka pemikiran, paradigma penelitian, dan hipotesis penelitian.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi uraian tentang rancangan penelitian, lokasi dan objek penelitian, metode pengambilan sampel, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan teknik pengolahan data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi pembahasan hasil penelitian dari data yang telah diolah serta analisis pengujian. Hasil ini akan digunakan untuk menginterpretasikan hipotesis pada penelitian ini.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan akhir dari hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran-saran bagi penelitian di masa mendatang.