

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Teori Agensi

Teori Agensi menjelaskan fenomena yang terjadi apabila atasan mendelegasikan wewenangnya kepada bawahan untuk melakukan suatu tugas atau otoritas untuk membuat keputusan. Jika bawahan (*agent*) yang berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran mempunyai informasi khusus tentang kondisi lokal, akan memungkinkan bawahan memberikan informasi yang dimilikinya untuk membantu kepentingan perusahaan. Isu penting dalam suatu sistem pengawasan adalah masalah hubungan keagenan yang digambarkan sebagai kontrak antara satu atau lebih pihak (sebagai *principal*) dengan pihak-pihak lainnya (sebagai *agent*), untuk melaksanakan wewenang dan pengambilan keputusan atas nama prinsipal (Savitri dan Sawitri, 2014).

Konsep *Agency theory* menurut Anthony dan Govindarajan (2011) adalah hubungan atau kontrak antara prinsipal dan agen. Prinsipal mempekerjakan agen untuk melakukan tugas untuk kepentingan prinsipal, termasuk pendelegasian otoritas pengambilan keputusan dari prinsipal kepada agen. Ada dua tipe masalah keagenan yaitu *Adverse selection* dan *Moral Hazard*. Aktivitas *monitoring* akan menimbulkan *monitoring cost*, yang tidak dapat dihindari sebagai upaya *owner* untuk melakukan fungsi kontrol terhadap agen.

Dengan adanya teori keagenan dapat digunakan dalam membantu memahami mengindikasikan hasil yang masih saling bertentangan mengenai

hubungan antara partisipasi anggaran dengan senjangan anggaran. Oleh karena itu perlu menggunakan pendekatan-pendekatan lain dalam melihat hubungan kedua variabel tersebut. Pendekatan lain tersebut meliputi penggunaan model keagenan (seperti yang telah dijelaskan sebelumnya) atau dengan menggunakan berbagai faktor kontinjensi sebagai prediktor adanya senjangan anggaran (Anthony dan Govindarajan, 2011).

2.2 Anggaran

Anggaran adalah suatu rencana kuantitatif (satuan jumlah) periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan. Anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa (Nafarin, 2007).

Menurut Anthony dan Govindarajan (2011) penyusunan anggaran memiliki empat tujuan utama yaitu: untuk menyesuaikan rencana strategis; untuk membantu mengkoordinasikan aktivitas dari beberapa bagian organisasi; untuk menugaskan tanggung jawab kepada manajer, mengotorisasi jumlah yang berwenang untuk mereka gunakan, untuk menginformasikan kepada mereka tentang kinerja yang diharapkan dari mereka; dan untuk memperoleh komitmen yang merupakan dasar untuk mengevaluasi kinerja akrual manajer.

Anggaran memiliki banyak manfaat, menurut Nafarin (2007) dalam bukunya yang berjudul “Penganggaran Perusahaan” menyatakan bahwa manfaat anggaran adalah sebagai berikut : segala kegiatan dapat terarah pada pencapaian tujuan bersama; dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan

pegawai; dapat memotivasi pegawai; menimbulkan rasa tanggungjawab pada pegawai; menghindari penerobosan dan pembayaran yang kurang perlu; sumber daya seperti tenaga kerja, peralatan, dana dapat dimanfaatkan seefisien mungkin; dan alat pendidikan bagi para manajer.

Ditinjau dari siapa yang membuatnya, maka penyusunan anggaran terdiri dari :

- a) *Top down* adalah keadaan dimana anggaran di susun dan ditetapkan sendiri oleh pimpinan dan anggaran inilah yang harus dilaksanakan bawahan tanpa keterlibatan bawahan didalam penyusunannya.
- b) *Bottom up* bermaksud anggaran disusun berdasarkan hasil keputusan karyawan. *Budget* disusun mulai dari bawahan sampai ke atasan.
- c) Partisipasi (*top down & buttom up*) merupakan anggaran yang disusun dengan memulainya dari atasan kemudian untuk selanjutnya dilengkapi dan dilanjutkan oleh karyawan.

Penyusunan anggaran harus sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan, agar penyusunan anggaran dapat dilaksanakan dengan baik. Adapun prosedur penyusunan anggaran menurut Nafarin (2007) dalam bukunya “Penggangan Perusahaan” yaitu :

1. Tahap penentuan pedoman perencanaan (anggaran).

Anggaran yang akan dibuat pada tahun akan datang, hendaknya disiapkan beberapa bulan sebelum tahun anggaran berikutnya dimulai. Dengan demikian anggaran yang dibuat dapat digunakan pada awal tahun anggaran.

2. Tahap persiapan anggaran

Manajer pemasaran sebelum menyusun anggaran penjualan terlebih dahulu menyusun *forecast* penjualan (taksiran/ramalan penjualan). Setelah itu kemudian manajer pemasaran bekerja sama dengan para manajer untuk menyusun anggaran lainnya.

3. Tahap penentuan anggaran

Pada tahap penentuan anggaran diadakan rapat dari semua manajer beserta direksi (direktur) untuk perundingan menyesuaikan rencana akhir setiap komponen anggaran, mengkoordinasikan dan menelaah komponen-komponen anggaran, dan pendistribusian anggaran.

4. Tahap pelaksanaan anggaran

Tahap ini adalah tahap dimana anggaran dilaksanakan, untuk kepentingan pengawasan tiap manajer membuat laporan realisasi anggaran. Setelah dianalisis kemudian laporan realisasi anggaran disampaikan pada direksi.

2.3 Senjangan Anggaran

Senjangan anggaran (*budgetary slack*) merupakan selisih antara jumlah yang dianggarkan dengan kemampuan atau kebutuhan riil yang dimiliki pengguna anggaran (Mahmudi, 2016). Menurut pengertian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa senjangan anggaran merupakan perbedaan/selisih antara sumber daya yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran (Ardila, 2013).

Senjangan anggaran biasanya dilakukan dengan merendahkan pendapatan atau menaikkan biaya dari yang seharusnya, supaya anggaran mudah dicapai

(Ardila, 2013). Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan mereka dalam merealisasikan anggaran tersebut, sehingga ketika dilakukan pengukuran terhadap kinerja mereka, peluang untuk memperoleh penilaian kinerja yang bagus menjadi lebih besar. Anggaran dikatakan mengandung suatu senjangan apabila para manajer menyusun target anggaran lebih rendah dari pada peramalan masa depan, sehingga anggaran menjadi lebih mudah dicapai. Sebaliknya suatu anggaran mengandung sedikit senjangan apabila probabilitas pencapaiannya rendah. Tiga alasan utama manajer melakukan senjangan anggaran (*budgetary slack*) adalah sebagai berikut:

- a) orang-orang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus di mata atasan jika mereka dapat mencapai anggarannya,
- b) senjangan anggaran selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi manajer tersebut dapat melampaui/mencapai anggarannya,
- c) rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber daya.

Ardila (2013) menyatakan bahwa adanya senjangan anggaran merupakan hal yang umum bagi para manajer, baik manajer dalam perusahaan yang berorientasi laba maupun nirlaba, yang sudah stabil maupun yang sedang berkembang. Mereka menyiratkan bahwa senjangan merupakan alat bagi manajemen untuk memenuhi keuntungan pribadinya yang tercakup dalam anggaran.

2.4 Partisipasi Anggaran

Anggaran merupakan rencana jangka pendek (biasanya satu tahun) perusahaan untuk melaksanakan sebagian rencana jangka panjang yang berisi langkah-langkah strategik untuk mewujudkan strategi objektif tertentu serta taksiran sumber daya yang diperlukan (Pello, 2014). Dalam penyusunan anggaran perlu diperhatikan perilaku para pelaksana anggaran dengan cara mempertimbangkan, hal-hal berikut ini:

- a) Anggaran harus dibuat serealitas mungkin, secermat mungkin sehingga tidak terlalu rendah atau terlalu tinggi. Anggaran yang dibuat terlalu rendah tidak menggambarkan kedinamisan, sedangkan anggaran yang dibuat terlalu tinggi hanyalah angan-angan.
- b) Untuk memotivasi manajer pelaksanaan diperlukan partisipasi *top* manajemen (direksi).
- c) Anggaran yang dibuat harus mencerminkan keadilan, sehingga pelaksana tidak merasa tertekan, tetapi termotivasi.
- d) Untuk membuat laporan realisasi anggaran diperlukan laporan yang akurat dan tepat waktu, sehingga apabila terjadi penyimpangan yang merugikan dapat segera diantisipasi lebih dini.

Anggaran merupakan dokumen perencanaan anggaran yang dibuat oleh setiap unit kerja berdasarkan Surat Edaran dari Tim Anggaran. Untuk menghindari penafsiran yang berbeda-beda tentang arti anggaran yang sebenarnya, berikut ini adalah beberapa pendefinisian tentang apa yang dimaksud dengan anggaran: anggaran merupakan alat perencanaan manajerial dalam bentuk keuangan,

anggaran merupakan ungkapan kuantitatif yang normal tentang rencana manajemen. Partisipasi merupakan suatu konsep di mana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sampai tingkat tertentu bersama atasannya. Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan proses di mana individu terlibat dalam penyusunan target anggaran, lalu individu tersebut dievaluasi kinerjanya dan memperoleh penghargaan berdasarkan target anggaran. Perbedaan penganggaran partisipatif dengan non partisipatif terletak pada tingkat keterlibatan bawahan dalam penyusunan anggaran (Ardila, 2013).

Keunggulan partisipasi dalam penyusunan anggaran adalah dapat memotivasi bawahan untuk mencapai target anggaran, dapat memacu peningkatan moral, inisiatif untuk para lini manajer, pertukaran informasi yang efektif antar pembuat dan pelaksana anggaran. Sedangkan kelemahan partisipasi dalam penyusunan anggaran adalah terkadang menetapkan standar yang terlalu tinggi, dapat menyebabkan senjangan anggaran/*budgetary slack*. Salah satu faktor yang banyak diteliti dan dianggap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap *budgetary slack* adalah partisipasi anggaran.

Partisipasi merupakan suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya. Adanya *budgetary slack* yang timbul dari partisipasi anggaran yang dilakukan oleh bawahan dijelaskan bahwa manajemen puncak harus berpartisipasi dalam meninjau dan mengesahkan anggaran. Tanpa partisipasi aktif dalam proses pengesahan, akan besar godaan bagi para pelaksana anggaran untuk menyerahkan anggaran yang mudah dicapai. Tanpa

adanya partisipasi anggaran oleh atasan, bawahan akan cenderung membuat anggaran yang menguntungkan bagi mereka, yaitu dengan membuat anggaran yang mudah dicapai. Hal ini yang biasanya disebut dengan *budgetary slack* (Savitri dan Sawitri, 2014).

2.5 Kejelasan Tujuan Anggaran

Kejelasan tujuan anggaran bermaksud menjelaskan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung-jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya (Kholifah, 2013).

Kejelasan tujuan anggaran diharapkan dapat membantu manajer untuk mencapai tujuan perusahaan sebagaimana tercantum dalam perencanaan anggaran yang juga akan mempengaruhi motivasi sehingga secara logis kinerja dapat meningkat. Keterlibatan manajer dalam penyusunan anggaran akan membuatnya memahami sasaran yang akan dicapai oleh anggaran tersebut, serta bagaimana akan mencapainya dengan menggunakan sumberdaya yang ada pada perusahaan. Selanjutnya target-target anggaran yang akan disusun akan sesuai dengan sasaran yang akan dicapai (Kholifah, 2013).

2.6 Asimetri Informasi

Penentuan anggaran yang tepat memang tidak mudah dan akan menjadi masalah apabila bawahan mempunyai informasi yang lebih baik dibandingkan informasi yang dipunyai atasan. Perbedaan informasi yang dimiliki antara atasan dan bawahan inilah yang dinamakan asimetri informasi. Menurut Savitri dan Sawitri (2014) bahwa konsep asimetri informasi yaitu atasan anggaran mungkin mempunyai pengetahuan dan wawasan yang lebih daripada bawahan, ataupun sebaliknya. Bila kemungkinan yang pertama terjadi, akan muncul tuntutan atau motivasi yang lebih besar dari atasan kepada bawahan mengenai pencapaian target anggaran yang menurut bawahan terlalu tinggi. Namun bila kemungkinan yang kedua terjadi, bawahan akan menyatakan target lebih rendah daripada yang dimungkinkan untuk dicapai.

2.7 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu telah menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi senjangan anggaran. Penelitian pertama yang dilakukan oleh Pamungkas, Adiputra, dan Sulindawati (2014) menguji pengaruh partisipasi anggaran, asimetri informasi, budaya organisasi, kompleksitas tugas, reputasi, etika, dan *self esteem* terhadap senjangan anggaran. Jumlah responden pada penelitian ini sebanyak lima puluh empat orang. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa asimetri informasi dan kompleksitas tugas berpengaruh signifikan positif terhadap senjangan anggaran. Sedangkan variabel independen lainnya berpengaruh signifikan negatif terhadap senjangan anggaran. Penelitian ini dilakukan pada

Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana.

Penelitian kedua oleh Biantara dan Putri (2014) menguji pengaruh kejelasan sasaran anggaran, etika, dan kepercayaan diri pada senjangan anggaran. Sampel yang digunakan sebanyak sembilan puluh pejabat dari enam ratus delapan puluh empat pejabat dari tiap SKPD. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif pada senjangan anggaran, sedangkan etika dan kepercayaan diri berpengaruh negatif pada senjangan anggaran. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah Kabupaten Badung.

Penelitian oleh Triadhi (2014) meneliti mengenai pengaruh preferensi risiko, etika dan partisipasi penyusunan anggaran pada senjangan anggaran pendapatan di Pemerintah Provinsi Bali. Jumlah sampel pada penelitian ini sebanyak tiga puluh lima aparat penyusun anggaran. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap timbulnya senjangan anggaran, sedangkan variabel independen lainnya berpengaruh negatif terhadap senjangan anggaran di Pemerintah Provinsi Bali.

Penelitian keempat yang dilakukan oleh Savitri dan Sawitri (2014) menguji pengaruh partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan asimetri informasi terhadap timbulnya senjangan anggaran. Jumlah sampel pada penelitian ini sebanyak seratus empat puluh pejabat penyusun anggaran pada tiga puluh lima SKPD Pemerintah Kabupaten Kampar. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, penekanan anggaran dan asimetri informasi berpengaruh signifikan positif terhadap timbulnya senjangan anggaran di SKPD Pemerintah Kabupaten Kampar.

Penjelasan penelitian terdahulu mengenai senjangan anggaran diatas dapat diringkaskan pada Tabel 2.1, sebagai berikut:

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu Mengenai Senjangan Anggaran

Nama Peneliti	Variabel Penelitian	Kesimpulan
Pamungkas, Adiputra, dan Sulindawati (2014)	Dependen: 1. Senjangan Anggaran Independen: 1. Partisipasi Anggaran 2. Asimetri Informasi 3. Budaya Organisasi 4. Kompleksitas Tugas 5. Reputasi 6. Etika 7. <i>Self Esteem</i>	Kesimpulan yang didapatkan dari pembahasan penelitian ini adalah: 1. Variabel partisipasi anggaran, budaya organisasi, reputasi, etika, dan <i>self esteem</i> berpengaruh signifikan negatif terhadap senjangan anggaran. 2. Variabel asimetri informasi, kompleksitas tugas berpengaruh signifikan positif terhadap senjangan anggaran.
Biantara dan Putri (2014)	Dependen: 1. Senjangan Anggaran Independen: 1. Kejelasan Tujuan Anggaran	Hasil dari penelitian ini sebagai berikut: 1. Variabel etika dan kepercayaan diri berpengaruh signifikan negatif terhadap timbulnya

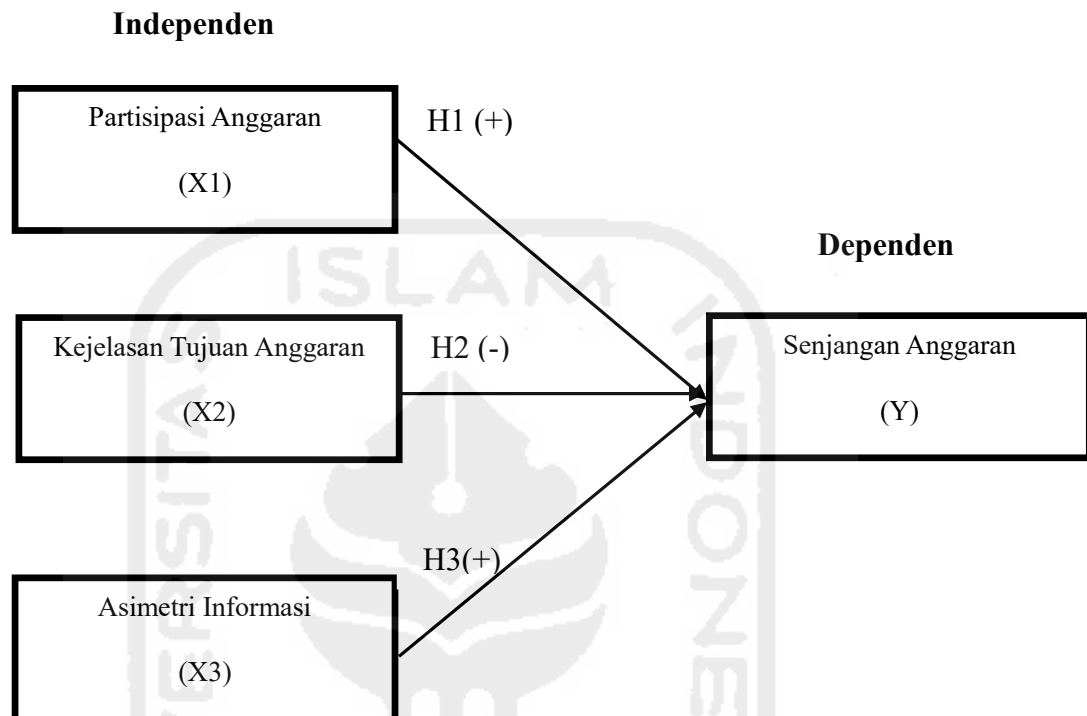
	<p>2. Etika</p> <p>3. Kepercayaan diri</p>	<p>senjangan anggaran.</p> <p>2. Variabel kejelasan tujuan anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap senjangan anggaran</p>
Triadhi (2014)	<p>Dependen:</p> <p>1. Senjangan Anggaran</p> <p>Independen:</p> <p>1. Partisipasi Anggaran</p> <p>2. Preferensi Resiko</p> <p>3. Etika</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa:</p> <p>1. Variabel preferensi resiko dan etika berpengaruh signifikan negatif terhadap senjangan anggaran.</p> <p>2. Variabel partisipasi anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap senjangan anggaran.</p>
Savitri dan Sawitri (2014)	<p>Dependen:</p> <p>1. Senjangan Anggaran</p> <p>Independen:</p> <p>1. Partisipasi Anggaran</p> <p>2. Penekanan Anggaran</p> <p>3. Asimetri Informasi</p>	<p>Penelitian ini memberikan bukti bahwa semua variabel independen yang digunakan, yaitu: partisipasi anggaran, penekanan anggaran, dan asimetri informasi berpengaruh signifikan positif terhadap senjangan anggaran.</p>

Permasalahan yang dihadapi oleh peneliti terdahulu yaitu peneliti mengalami kesulitan dalam mendapatkan data mengenai kepegawaian dan belum adanya pembagian tugas pokok dan fungsi dari masing-masing pegawai pada lokasi penelitian, sehingga ini menjadi keterbatasan penelitian. Permasalahan lainnya adalah variabel independen yang diuji dirasa belum mampu membuktikan pengaruh pada senjangan anggaran, yang membuat sebagian besar peneliti dari penelitian terdahulu tersebut menyarankan untuk menambahkan variabel yang harus diuji, variabel yang selalu disarankan yaitu kejelasan tujuan anggaran.

2.8 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ini dibuat tujuannya adalah untuk mempermudah dalam memahami pengaruh partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, dan asimetri informasi terhadap timbulnya senjangan anggaran. Model penelitian ini dibangun berdasarkan teori agensi (*agency theory*). Kerangka pemikiran dijelaskan pada Gambar 2.1 sebagai berikut:

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



2.9 Pengembangan Hipotesis

2.9.1 Pengaruh partisipasi anggaran terhadap senjangan anggaran

Partisipasi bawahan memberikan peluang bagi partisipan untuk menyalahgunakan kewenangan yang mereka miliki dengan mempermudah pencapaian anggaran yang nantinya dapat merugikan organisasi. Tingginya partisipasi penyusunan anggaran membuat karyawan bawahan mengecilkan kapabilitas produktifnya, hal ini menyebabkan terjadinya suatu senjangan anggaran yang semakin besar antara bawahan dan atasan. Partisipasi yang tinggi dalam proses pembuatan anggaran akan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada bawahan untuk melakukan *slack* dan sebaliknya ketika partisipasi rendah harapan

bawahan untuk melakukan *slack* anggaran dibatasi sehingga *slack* anggaran juga rendah.

Menurut hasil penelitian Savitri dan Sawitri (2014) yang didukung dengan penelitian oleh Triadhi (2014) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap senjangan anggaran. Berdasarkan pernyataan tersebut maka hipotesis pertama dapat dirumuskan:

H1: Partisipasi Anggaran berpengaruh positif terhadap senjangan anggaran

2.9.2 Pengaruh kejelasan tujuan anggaran terhadap senjangan anggaran

Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Beberapa perusahaan membuat sasarannya secara jelas, sasaran keuangan dimana manajer bertanggung jawab untuk pencapaian selama anggaran tahunan dan kelengkapan dalam jumlah anggaran sebagai sasaran yang khusus (Anthony dan Govindarajan, 2011).

Hasil penelitian yang ditunjukkan oleh peneliti terdahulu yakni oleh Biantara dan Putri (2014) didukung dengan penelitian oleh Agusti (2013) menunjukkan bahwa kejelasan tujuan anggaran berpengaruh negatif dan signifikan terhadap timbulnya senjangan anggaran, menurutnya adanya sasaran anggaran yang jelas mengakibatkan pejabat dapat dengan mudah membandingkan apa yang telah dilakukan dengan sasaran anggaran tersebut. Dengan kata lain jika suatu sasaran anggarannya sudah jelas maka senjangan anggaran (*budgetary slack*) tidak akan terjadi. Berdasarkan pernyataan tersebut maka hipotesis kedua dapat dirumuskan:

H2: Kejelasan tujuan anggaran berpengaruh negatif terhadap timbulnya senjangan anggaran.

2.9.3 Pengaruh asimetri informasi terhadap senjangan anggaran

Bagi tujuan perencanaan, anggaran yang dilaporkan seharusnya sama dengan kinerja yang diharapkan. Namun, oleh karena informasi bawahan lebih baik dari pada atasan (asimetri informasi), maka bawahan mengambil kesempatan dari partisipasi anggaran dengan memberikan informasi yang bias dari informasi pribadi yang mereka miliki, dengan membuat anggaran yang mudah dicapai, sehingga terjadilah senjangan anggaran yaitu dengan melaporkan anggaran dibawah kinerja yang diharapkan (Ardila, 2013).

Hasil penelitian oleh Pamungkas, Adiputra, dan Sulindawati (2014) dikuatkan dengan penelitian oleh Ardila (2013) menunjukkan bahwa asimetri informasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap timbulnya senjangan anggaran. Berdasarkan pernyataan tersebut maka hipotesis ketiga dapat dirumuskan:

H3: Asimetri informasi berpengaruh positif terhadap timbulnya senjangan anggaran.