

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Sebelumnya

Beberapa peneliti sebelumnya yang sebagai referensi penelitian ini antara lain :

1. Penelitian sebelumnya yang dilakukan Suhartono dan Solichin (2006) mengidentifikasi akan kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran. Dalam penelitian ini merumuskan masalah seperti bagaimana pengaruhnya kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran. Tujuan penelitian tersebut adalah untuk menemukan bukti bahwa sasaran anggaran berpengaruh negative signifikan terhadap senjangan anggaran instansi pemerintah daerah, variabel yang diukur dalam penelitian ini adalah variabel kejelasan sasaran anggaran, dan variabel kesenjangan anggaran dan variabel moderating. Sampel data dalam penelitian ini diperoleh dari survey, dan pengambilan sampel dalam purposeive sampling dengan responder kepala dinas dan pegawai instansi pemerintah daerah Yogyakarta. Hasil dari analisis tersebut adalah, dengan mempunyai hipotesis yang menunjukkan bahwa semakin tinggi kesesuaian kejelasan sasaan anggaran, maka semakin rendah senjangan anggaran instansi pemerintah daerah
2. Penelitian yang dilakukan oleh Agusti (2013) mengenai pengaruh kejelasan sasaran anggaran pada senjangan anggaran. Dengan rumusan masalahnya seperti: apakah sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran, apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan antara kejelasan

sasaran anggaran dan senjangan anggaran, apakah asimetri berpengaruh hubungan antara kejelasan sasaran anggaran dan senjangan anggaran. Variabel yang diukur pada penelitian ini pada variabel : kejelasan sasaran anggaran, senjangan anggaran, dan komitmen organisasi, serta informasi asimetri. Hasil dari analisis hipotesis: (1) Pada kejelasan sasaran anggaran terhadap senjangan anggaran. (2) Pada hipotesis kedua menemukan bahwa, komitmen organisasi berpengaruh terhadap hubungan antara sasaran anggaran dengan senjangan anggaran. (3) Informasi asimetri sangat mempengaruhi kejelasan sasaran anggaran, karena semakin tinggi informasi asimetri yang diberikan oleh kepala instansi, maka senjangan anggaran akan semakin tinggi pula.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori *Goal-Setting*

Teori penetapan tujuan atau *goal setting theory* awalnya dikemukakan oleh Locke (1968) pada http://en.wikipedia.org/wiki/Goal_setting menjelaskan, bahwa yang menunjukkan adanya keterkaitan antara tujuan dan kinerja seseorang terhadap tugas. Teori ini menjelaskan bahwa perilaku seseorang ditentukan oleh dua buah *cognition* yaitu *content (values)* dan tujuan. Orang telah menentukan *goal* atas perilakunya di masa depan dan *goal* tersebut akan mempengaruhi perilaku yang sesungguhnya terjadi. Perilakunya akan diatur oleh ide (pemikiran) dan niatnya sehingga akan mempengaruhi tindakan dan konsekuensi kinerjanya. Umumnya, kepala instansi atau organisasi menerima penetapan tujuan sebagai hal yang sangat berarti untuk meningkatkan dan mempertahankan kinerja (Dubrin, 2012 dalam Badiyah dkk, 2013).

Latham dan Yukl (1975) menyatakan, sebuah *goal* merupakan sesuatu yang ingin dilakukan seseorang secara sadar. Latham dan Locke (1979), menyatakan bahwa sesungguhnya penentuan sasaran (*goal*) merupakan sesuatu yang sederhana, namun kesederhanaan ini tidak dapat diartikan secara sederhana ataupun biasa, melainkan harus ditanggapi dengan perencanaan yang matang. Dengan penentuan sasaran (*goal*) yang spesifik, seseorang akan mampu membandingkan apa yang telah dilakukan dengan sasaran (*goal*) itu sendiri, dan kemudian menentukan posisinya saat itu. *Goal - setting* mengizinkan individu untuk melihat hasil kerja disaat ini dan membandingkannya dengan hasil kerja dimasa lalu. Hal ini akan menimbulkan sebuah motivasi tersendiri bagi individu untuk lebih berusaha lebih baik, agar tidak ada senjangan saat melakukan rencana. Pernyataan pada <http://faculty.Washington.edu/janegf/goalsetting.html>.

Latham, *et al* (1978) menemukan bahwa *goal-setting* berpengaruh pada kinerja pegawai dalam instansi public atau organisasi tertentu. Salah satu bentuk nyata dari penerapan *goal - setting* ini adalah anggaran. Sebuah anggaran tidak hanya mengandung rencana dan jumlah nominal yang dibutuhkan untuk melakukan kegiatan, tetapi juga mengandung sasaran yang spesifik yang ingin dicapai suatu organisasi. Berdasarkan penelitian – penelitian yang telah dilakukan, temuan utama dari *goal setting theory* adalah bahwa orang yang diberi tujuan yang spesifik, sulit tapi dapat dicapai, memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan orang – orang yang menerima tujuan yang mudah dan spesifik atau tidak ada tujuan sama sekali. Pada saat yang sama, seseorang juga harus memiliki kemampuan yang cukup, menerima tujuan yang ditetapkan dan menerima umpan

balik yang berkaitan dengan kinerja. Pernyataan paragraf 61, <http://faculty.Washington.edu/janegf/goalsetting.html>

2.2.2 Kejelasan Sasaran Anggaran

Anggaran dalam konteks pemerintah daerah harus bisa menjadi tolak ukur sebagaimana yang tertulis sebelumnya dalam pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran daerah harus bisa menggambarkan sasaran kinerja secara jelas. Menurut Kenis (1979), kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut, dan dapat dimengerti oleh kepala dinas instansi yang bertanggungjawab untuk menyusun dan melaksanakannya. Pelaksana anggaran memberikan reaksi positif, dan secara relatif sangat kuat untuk meningkatkan kejelasan sasaran anggaran. Reaksi tersebut adalah peningkatan kepuasan kerja, penurunan ketegangan kerja, peningkatan sikap pegawai terhadap anggaran, kinerja untuk anggaran tersebut dan efisiensi biaya pada pelaksanaan anggaran secara signifikan, jika sasaran anggaran dinyatakan secara jelas.

Sasaran yang tidak jelas dapat menyebabkan kebingungan, tekanan dan ketidakpuasan dari pegawai. Kepala dinas instansi dapat meningkatkan kepuasan kerja, menurunkan ketegangan kerja, dan memperbaiki anggaran yang dihubungkan dengan sikap, kinerja pada anggaran, efisiensi dan biaya. Pada kinerja instansi ini membutuhkan juga partisipasi dalam penganggaran agar dalam perealisasi sasaran anggaran lebih jelas dan akurat menurut Suardana dan

Suryanawa (2010) sebab partisipasi anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pegawai. Maka kejelasan sasaran anggaran daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh pegawai dan kepala dinas instansi yang bertanggungjawab untuk menyusun dan melaksanakannya.

2.2.2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran adalah rencana kerja jangka pendek yang dinyatakan secara kuantitatif dan diukur dalam satuan moneter yang penyusunannya sesuai dengan rencana kerja jangka panjang yang telah ditetapkan sebelumnya (Mulyadi, 1997 dalam Asriningati, 2006). Anggaran merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara lebih efektif dan efisien (Schiff dan Lewin, 1970 dalam Amrul dan Nasir, 2002).

Menurut Munandar, (1985: hal 1), pengertian anggaran yaitu: Anggaran (*budget*) ialah 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 Y. Supriyanto, (1985:227), pengertian anggaran yaitu budgeting menunjukkan suatu proses, sejak dari tahap persiapan yang diperlukan sebelum dimulainya penyusunan rencana, pengumpulan berbagai data dan informasi yang diperlukan. Pembagian tugas perencanaan, penyusunan rencana itu sendiri, implementasi dari rencana tersebut, sampai pada akhirnya tahap pengawasan dan evaluasi dari hasil-hasil pelaksanaan rencana.

Anggaran dalam publik pada pendapatan dan belanja daerah sebagai rencana kerja pemerintah daerah merupakan desain teknis pelaksanaan strategi untuk mencapai tujuan suatu daerah. Jika kualitas anggaran pemerintah daerah rendah, maka kualitas fungsi – fungsi pemerintah cenderung lemah. Anggaran daerah seharusnya tidak hanya berisi mengenai informasi pendapatan dan penggunaan dana belanja, tetapi harus menyajikan informasi mengenai kondisi kinerja yang ingin dicapai. Ada beberapa alasan mengapa anggaran memiliki peranan yang penting, begitu juga dengan anggaran pada sektor publik atau dalam pemerintahan, diantaranya :

1. Sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.
2. Memberikan batasan atas jumlah dana yang dicari dan digunakan
3. Merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana sehingga dapat memudahkan pengawasan
4. Merasionalkan sumber dana dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
5. Menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran, lebih jelas dan nyata terlihat
6. Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

2.2.2.2 Tujuan Penyusunan Anggaran

Ada beberapa tujuan disusunnya anggaran, antara lain (Nafarin, 2000):

1. Untuk digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.

2. Untuk mengadakan pembatasan jumlah dana yang dicari dan digunakan.
3. Untuk merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis investasi dana, sehingga dapat mempermudah pengawasan.
4. Untuk merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
5. Untuk menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran menjadi lebih jelas dan nyata terlihat.
6. Untuk menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

2.2.2.3 Karakteristik Anggaran

Anggaran mempunyai beberapa karakteristik sebagai berikut (Mulyadi, 2001):

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen, yang berarti bahwa para manajer setuju untuk menerima tanggung jawab untuk mencapai sasaran yang diterapkan dalam anggaran.
4. Usulan anggaran di-*review* dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran.
5. Sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah di bawah kondisi tertentu.
6. Secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran dan selisihnya dianalisis dan dijelaskan.

2.2.2.4 Fungsi Anggaran

Menurut Mulyadi (2001), fungsi dari suatu anggaran adalah sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
2. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan perusahaan di masa yang akan datang.
3. Anggaran berfungsi sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit organisasi dalam perusahaan dan yang menghubungkan pemerintah dan kepala instansi.
4. Anggaran berfungsi sebagai tolok ukur yang dipakai sebagai pembanding hasil operasi sesungguhnya.
5. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang memungkinkan manajemen menunjuk bidang yang kuat dan lemah bagi perusahaan.
6. Anggaran berfungsi sebagai alat untuk mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan agar senantiasa bertindak secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan organisasi.

2.2.2.5 Manfaat Penyusunan Anggaran

Mengingat pentingnya anggaran khususnya sektor publik atau dalam konteks pemerintahan, dapat memberikan manfaat antara lain (Nafarin, 2000):

1. Segala kegiatan dapat terarah pada pencapaian tujuan bersama.
2. Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan pegawai.
3. Dapat memotivasi pegawai.
4. Menimbulkan tanggung jawab tertentu pada pegawai.
5. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.

6. Sumber daya, seperti tenaga kerja, peralatan, dan dana dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.

2.2.2.6 Kelemahan Anggaran

Anggaran disamping mempunyai banyak manfaat, namun juga mempunyai beberapa kelemahan, antara lain ialah (Nafarin, 2006):

1. Anggaran dibuat berdasarkan taksiran dan anggapan sehingga mengandung unsur ketidakpastian.
2. Menyusun anggaran yang cermat memerlukan waktu, uang dan tenaga yang tidak sedikit sehingga tidak semua perusahaan mampu menyusun anggaran secara lengkap (komprehensif) dan akurat.
3. Bagi pihak yang merasa dipaksa untuk melaksanakan anggaran dapat mengakibatkan mereka menggerutu dan menentang sehingga anggaran tidak akan efektif.

2.2.3 Senjangan Anggaran

Proses penyusunan anggaran melibatkan banyak pihak, mulai dari pegawai sampai ke kepala di instansi. Anggaran mempunyai dampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang terlibat dalam penyusunan anggaran, menurut Suhartono dan Solichin, 2006. Untuk menghasilkan sebuah anggaran yang efektif, kepala instansi membutuhkan kemampuan untuk memprediksi masa depan, dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti faktor lingkungan, kinerja kepala instansi atau anggota instansi dan dalam gaya penyusunan anggaran untuk mencapai suatu sasaran anggaran yang tepat saat merealisasikan.

Pada saat anggota instansi memberikan perkiraan yang bias kepada pemerintah daerah, timbulah senjangan anggaran (*budgetary slack*), perkiraan yang bias ini dapat mengurangi efektivitas anggaran di perencanaan dan pengendalian instansi pada pemerintah daerah menurut Darlis, 2000. Senjangan anggaran didefinisikan sebagai tindakan pekerja atau anggota instansi yang mengecilkan kapabilitas produktifnya ketika dia diberi kesempatan untuk menentukan standar kerjanya menurut Suhartono dan Sholichin, 2006

Senjangan anggaran (*budgetary slack*) menurut Asriningati, 2006 yaitu perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang terealisasi sesuai dengan estimasi terbaik bagi instansi tersebut. (Hilton dalam Falikhatun, 2007) menyatakan tiga alasan utama kepala bagian instansi melakukan *budgetary slack*:

1. Orang – orang selalu percaya bahwa hasil pekerjaan mereka akan terlihat bagus di mata pemerintah daerah jika mereka dapat mencapai anggarannya.
2. Senjangan anggaran selalu digunakan untuk mengatasi kondisi ketidakpastian, jika tidak ada kejadian yang tidak terduga, yang terjadi kepala dinas instansi tersebut dapat melampaui/ pencapaian anggarannya.
3. Rencana anggaran selalu dipotong dalam proses pengalokasian sumber.

2.3 Pengembangan Hipotesis

Setiap instansi atau organisasi harus menetapkan sasaran (*goal*) yang diformulasikan ke dalam rencana menyusun anggaran, agar dalam instansi mampu untuk meningkatkan kinerjanya sesuai dengan visi dan misi di instansi tersebut, dan mencapai ketepatan anggaran. Menurut Kenis (1979), kejelasan sasaran

anggaran merupakan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Demikian juga dengan Suhartono dan Solichin (2006) menyatakan bahwa penetapan tujuan spesifik akan lebih produktif daripada tidak menetapkan tujuan spesifik yang akan mendorong pegawai untuk melakukan yang terbaik bagi pencapaian tujuan yang dikehendaki.

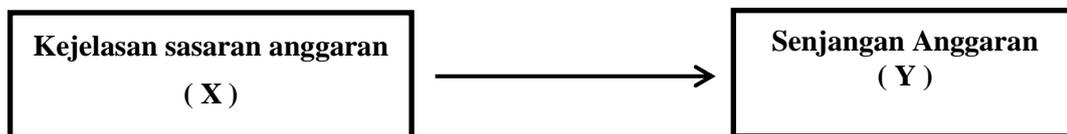
Menurut Samad (2009:31). Dalam penjabaran di penggalan senjangan anggaran seperti : *Slack* adalah perbedaan antara sumber daya yang benar-benar diperlukan untuk secara efisien menyelesaikan tugas dan jumlah yang lebih besar dari sumber atau sesuatu yang dialokasikan untuk tugas yang ingin dicapai. *Budgetary slack* pada setiap kali kepala dari instansi atau organisasi dalam pendapatan perkiraan atau melebihi - lebihkan biaya. Pendekatan ini meningkatkan kemungkinan anggaran yang dicapai oleh kepala instansi atau organisasi, dan akibatnya mengurangi risiko bahwa atasan juga menghadapi resiko tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan suatu senjangan anggaran dalam pendekatan untuk merealisasikan anggaran yang didapat sesuai benar-benar diperlukan secara efisien menyelesaikan tugas dengan pengaruh anggaran yang ingin dan menjadi di sasaran pada perencanaan. Maka dapat disusun hipotesis dalam konteks pemerintahan ini sebagai berikut:

H1 : Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh terhadap senjangan anggaran pemerintah kabupaten Gresik

2.4 Kerangka Konseptual

Regresi 2.1



Keterangan :

X : Kejelasan sasaran anggaran.

Y : Senjangan Anggaran.

Gambar 2.1
Kerangka Konseptual