

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Anggaran merupakan bentuk rencana manajemen (Anthony dan Govindarajan, 2007: 381). Rencana manajemen tersebut tertuang dalam bentuk pernyataan formal yang akan digunakan pada suatu periode di masa datang (Weygandt *et al*, 2015: 277). Selain untuk perencanaan, anggaran juga memiliki fungsi sebagai alat komunikasi dan koordinasi, alokasi sumber daya, pengendalian profit dan operasi, serta evaluasi kinerja dan pemberian insentif (Hilton dan Platt, 2015:353). Oleh karena itu, anggaran dapat dijadikan sebagai sarana untuk perencanaan dan pengendalian yang efektif (Anthony dan Govindarajan, 2007: 380).

Anggaran memiliki dampak signifikan terhadap perilaku karyawan (Weygandt *et al*, 2015: 278). Karyawan yang ikut dalam proses penyusunan anggaran akan berupaya untuk menciptakan “ruang bernapas” bagi diri mereka sendiri dengan cara menaikkan perkiraan biaya dan menurunkan perkiraan pendapatan secara berlebihan (Walther dan Skousen, 2009:17). Upaya tersebut dilakukan dalam rangka mempermudah pencapaian target anggaran (Horngren *et al*, 2015: 240). Hal ini diistilahkan sebagai “pelapisan anggaran” atau “*slack* anggaran” (Walther dan Skousen, 2009:17).

Menurut Chandra (2011: 239), *slack* anggaran merupakan perilaku tidak etis yang mengarah pada perilaku disfungsi dan ketidakjujuran manajemen.

Banyak peneliti memandang bahwa ketidakjujuran manajemen adalah penentu dari munculnya tindakan korupsi (Yanga dan Amoako, 2013: 246). Modus korupsi yang sering terjadi pada kasus korupsi 2017 di Indonesia adalah penyalahgunaan anggaran (Hendri, 2018 selaku Koordinator Divisi Investigasi ICW). Hal ini pun dicermati oleh Novo (2017), selaku Staf Ahli Menteri BUMN Bidang Pengolahan Dana, Informasi, dan Investigasi, bahwa korupsi paling banyak terjadi ketika proyek tengah berjalan, di antaranya dengan melakukan penggelembungan anggaran. Pernyataan senada pun diungkapkan oleh Alamsyah (2018), selaku staf Divisi Investigasi ICW, bahwa modus korupsi terbanyak pada tahun 2017 di Indonesia adalah penyalahgunaan anggaran dengan jumlah 154 kasus, disusul dengan penggelembungan anggaran (*mark-up*) sebanyak 77 kasus.

Permasalahan terkait perilaku disfungsi atas anggaran pun terjadi di berbagai perusahaan, khususnya di BUMN. Turangan (2017), selaku Ketua Umum Aliansi Masyarakat Transparansi Indonesia (AMTI), menduga telah terjadi berbagai manipulasi dan pembengkakan anggaran atas proyek pembangunan Bandara Buntu Kuni di Kecamatan Mangkendek, Kabupaten Tana Toraja, Sulawesi Selatan. Kepala Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung, Rum (2017), menyatakan permasalahan serupa yang terjadi di PT Pertamina Patra Niaga, bahwa pengajuan anggaran yang dilakukan oleh perusahaan tersebut diduga telah di-*mark-up* dan tidak sesuai dengan yang ditagihkan. Hal senada diungkapkan pula oleh Pangarso (2018), selaku Wakil Ketua Komisi VI DPR RI, yang menyatakan kecurigaannya terhadap PT Waskita Karya. PT Waskita Karya diduga telah melakukan manipulasi atas anggarannya dikarenakan selama ini tidak

adanya transparansi. Terakhir, permasalahan serupa dinyatakan oleh Syarif (2018), selaku Wakil Ketua KPK, yang menyatakan bahwa PT Nindya Karya dan PT Buah Sejati diduga telah melakukan penyimpangan dalam pengerjaan proyek pembangunan dermaga Sabang. Penyimpangan tersebut terlihat pada nilai proyek pembangunan di tahun 2006-2011 yang terus menggelembung.

Ketua KPK periode 2011-2015, Samad (2018), menyatakan bahwa semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan, semakin besar pula peluang untuk menggelembungkan (*mark-up*) anggaran. Selain itu, tradisi memotong anggaran pada proses perencanaan dan pengajuan anggaran akan memunculkan inisiatif bagi orang yang mengajukan anggaran untuk melebih-lebihkan anggaran. Hal inilah yang terjadi di PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Parmoredjo (2018), selaku *Officer Accounting Assessment* PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk., menyatakan bahwa sejak penerapan kebijakan pemotongan anggaran per perilisan anggaran di tahun 2014, terdapat indikasi dari para manajer pusat biaya untuk meninggikan atau menambahkan secara signifikan jumlah anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran. Perilaku menaikkan perkiraan atas biaya yang dianggarkan secara berlebihan untuk mempermudah pencapaian tujuan anggaran dinyatakan sebagai *slack* anggaran oleh Weygandt *et al* (2015: 297), Horngren *et al* (2015: 240), Walther dan Skousen (2009:17), serta Anthony dan Govindarajan (2007: 389).

Secara teoritis, *slack* anggaran hanya dapat terjadi jika ada informasi asimetris (Merchant dan Van der Stede, 2012: 190). Informasi asimetris adalah konsep yang mengacu pada dirahasiakannya informasi penting oleh manajer

(tetapi bukan pemilik) yang didorong oleh kepentingan pribadi untuk mengurangi tanggung jawab atas tugas (Macintosh dan Quattrone, 2010: 68). Dalam hal ini, atasan memiliki informasi yang tidak memadai untuk mengukur kontribusi bawahan (manajer) yang sebenarnya terhadap perusahaan (Anthony dan Govindarajan, 2007: 531). Hasil penelitian sebelumnya pun menyatakan hal yang senada, yaitu semakin tinggi informasi asimetris, maka semakin tinggi *slack* anggaran yang terjadi di perusahaan (Ngo *et al*, 2017; Kren dan Maiga, 2015; Raudhiah *et al*, 2014; Aprila dan Hidayani, 2012; Faria dan Silva, 2013; Damrongsukniwat *et al*, 2011; Fisher *et al*, 2002; Dunk, 1993).

Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengurangi informasi asimetris adalah dengan penganggaran partisipatif (Drury, 2018: 417). Penganggaran partisipatif akan menghasilkan pertukaran informasi yang efektif (Anthony dan Govindarajan, 2007: 391). Hal ini terjadi karena partisipasi akan menuntut adanya komunikasi yang jujur dari manajer level bawah kepada atasannya (Horngren *et al*, 2015: 240). Melalui penganggaran partisipatif, rasa tanggung jawab dapat dikomunikasikan kepada manajer tingkat bawah dan kreatifitas dapat ditumbuhkan (Hansen *et al*, 2009: 277). Penelitian sebelumnya mendukung teori yang menyatakan bahwa penganggaran partisipatif dapat menurunkan tingkat informasi asimetris (Kren dan Maiga, 2015). Akan tetapi, penelitian Basuki (2015), Cheng *et al* (2014), Lavarda dan Almeida (2013), Douglas dan Wier (2000), menyatakan hasil yang kontradiktif dari penelitian Kren dan Maiga (2015). Para peneliti tersebut menyatakan bahwa penganggaran

partisipatif tidak meminimalisir, bahkan mampu meningkatkan terjadinya informasi asimetris.

Informasi asimetris pada dasarnya terjadi karena adanya hubungan antara dua belah pihak (prinsipal dan agen) yang dijelaskan dalam teori keagenan (Wiedenhofer dan Krahnke, 2007: 7). Hubungan keagenan tersebut terjadi ketika prinsipal merekrut agen untuk melakukan suatu tugas tertentu dan untuk mengambil keputusan (Anthony dan Govindarajan, 2007: 530). Menurut Laloux (2017: 95), meningkatkan mekanisme kontrol pada agen tidak selalu menguntungkan bagi prinsipal karena agen memerlukan keleluasaan dalam melaksanakan tugasnya. Dalam hal ini, prinsipal perlu menemukan keseimbangan dalam menentukan seberapa besar keleluasaan yang harus diberikan kepada agen agar tidak berakibat pada terjadinya informasi asimetris. Mekanisme kontrol yang terjadi pada anggaran diistilahkan sebagai penekanan anggaran (Van der Stede, 2001). Penekanan anggaran merupakan salah satu dari banyak jenis kontrol akuntansi, yang ditujukan untuk mencapai target anggaran yang ketat (Simons, 1987). Salah satu cara yang dilakukan oleh para manajer agar tidak terganggu dengan kontrol yang ketat tersebut adalah dengan bernegosiasi (Merchant dan Van der Stede, 2012: 190). Negosiasi adalah cara untuk mengurangi informasi asimetris yang terjadi antara prinsipal dan agen (Vlaar *et al*, 2010: 111; Merchant dan Van der Stede, 2012: 311). Adapun hasil penelitian sebelumnya yang mengaitkan keterhubungan antara penekanan anggaran dengan informasi asimetris menyatakan bahwa memperketat kontrol atas pemenuhan target anggaran telah

berkontribusi memunculkan informasi asimetris (Goebel dan Weibenberger, 2016).

Selain informasi asimetris, faktor lain yang dapat menyebabkan terjadinya *slack anggaran* adalah motivasi karyawan (Baerdemaeker dan Bruggeman, 2015). Motivasi karyawan atas suatu pekerjaan dapat didefinisikan sebagai hasil dari rangkaian kekuatan internal dan eksternal yang menyebabkan karyawan memilih tindakan yang tepat dan terlibat dalam perilaku tertentu (Newstorm, 2015: 116). Jika kekuatan internal dalam diri setiap karyawan semakin dikembangkan, akan memungkinkan karyawan untuk meraih aktivitas yang mereka anggap bermakna dan menarik (Colquitt *et al*, 2017: 180). Pernyataan tersebut didukung dengan temuan penelitian sebelumnya yang menyatakan bahwa semakin tinggi motivasi otonom, maka semakin rendah tingkat *slack anggaran* yang akan terjadi (Baerdemaeker dan Bruggeman, 2015). Sementara itu, menurut Hilton dan Platt (2015: 381), seorang karyawan akan melapisi anggarannya dengan *slack* karena adanya keinginan (motivasi) untuk terlihat lebih baik di mata atasan. Terdapat anggapan bahwa karyawan yang mampu “mengalahkan anggaran” akan memiliki kinerja yang lebih baik dalam mengelola divisinya (Davis dan Davis, 2011: 221).

Motivasi karyawan akan meningkat ketika karyawan tersebut diminta untuk berpartisipasi dalam menentukan target anggaran (Noreen *et al*, 2014: 371). Karyawan yang turut terlibat dalam proses penetapan target anggaran akan cenderung lebih berkomitmen untuk mencapai target tersebut (Drury, 2018: 417). Potensi penerimaan atas target anggaran menjadi lebih besar ketika target tidak dipaksakan dari pihak luar (Anthony dan Govindarajan, 2007: 391). Beberapa

peneliti menyatakan bahwa penyusunan anggaran yang bersifat partisipatif memiliki pengaruh terhadap motivasi karyawan (Merchant, 1981; Brownell dan McInnes, 1986; Dow *et al*, 2015; Yee *et al*, 2016; Djalil *et al*, 2017). Lebih jelasnya, Merchant (1981) serta Brownell dan McInnes (1986) menyatakan bahwa penganggaran partisipatif memiliki pengaruh positif terhadap motivasi karyawan.

Manajer akan termotivasi ketika target anggaran mudah dicapai karena manajer merasa seperti “pemenang” (Merchant dan Van der Stede, 2012: 315). Ketika target anggaran tercapai, maka motivasi positif atas anggaran akan dirasakan oleh manajer (Weygandt *et al*, 2015: 279). Akan tetapi, jika penekanan pada anggaran terlalu ketat, manajer akan menyerah dan tidak mencoba untuk mencapai target yang dianggap tidak realistis (Shim *et al*, 2012: 23). Namun, penelitian Kenis (1979) menunjukkan hasil yang berbeda, yaitu target anggaran yang sulit memberikan pengaruh positif terhadap motivasi karyawan. Hemsing dan Baker (2013) juga menyatakan bahwa manajer yang dihadapkan pada sistem pengendalian anggaran yang ketat tidak menjadi kurang termotivasi dibandingkan dengan manajer yang tidak dihadapkan pada sistem tersebut. Merchant (1981) menambahkan bahwa ketika target anggaran dianggap sangat penting untuk dicapai, maka motivasi intrinsik dari seorang karyawan akan semakin meningkat.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk memfokuskan penelitian pada faktor-faktor yang mempengaruhi *slack* anggaran dengan judul penelitian **“Pengaruh Penganggaran Partisipatif dan Penekanan Anggaran dengan Variabel Intervening Informasi Asimetris dan Motivasi**

Karyawan terhadap *Slack* Anggaran (Studi Kasus pada PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk)”

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas adalah:

1. Seberapa besar pengaruh penganggaran partisipatif terhadap informasi asimetris.
2. Seberapa besar pengaruh penganggaran partisipatif terhadap motivasi karyawan.
3. Seberapa besar pengaruh penekanan anggaran terhadap informasi asimetris.
4. Seberapa besar pengaruh penekanan anggaran terhadap motivasi karyawan.
5. Seberapa besar pengaruh informasi asimetris terhadap *slack* anggaran.
6. Seberapa besar pengaruh motivasi karyawan terhadap *slack* anggaran.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji dan menganalisis secara empiris:

1. Pengaruh penganggaran partisipatif terhadap informasi asimetris.
2. Pengaruh penganggaran partisipatif terhadap motivasi karyawan.
3. Pengaruh penekanan anggaran terhadap informasi asimetris.

4. Pengaruh penekanan anggaran terhadap motivasi karyawan.
5. Pengaruh informasi asimetris terhadap *slack* anggaran.
6. Pengaruh motivasi karyawan terhadap *slack* anggaran.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat, baik secara teoritis maupun praktis.

Adapun penjabaran dari kedua manfaat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian dari sisi teoritis ditujukan bagi akademisi, yaitu penelitian ini bermanfaat untuk menambah khazanah dan teori di dalam ilmu Akuntansi Manajemen, khususnya dalam hal faktor-faktor yang mempengaruhi *slack* anggaran. Selain itu, penelitian ini dapat bermanfaat juga untuk menambah referensi bagi perguruan tinggi dan dasar penelitian selanjutnya terkait anggaran di perusahaan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian dari sisi praktis:

a. Bagi perusahaan

Penelitian ini berguna bagi perusahaan dalam hal mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi *slack* anggaran dan menemukan solusi untuk mengatasi *slack* anggaran tersebut.

b. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah terkait proses penyusunan anggaran yang terjadi di Badan Usaha Milik Negara (BUMN), sehingga Kementerian BUMN dan Komisi VI DPR dapat menyusun sebuah kebijakan yang dapat menurunkan potensi terjadinya *slack* anggaran.

