

IMPLIKASI PSEUDO-PARTICIPATION PADA PENGANGGARAN PARTISIPATIF

Oleh:
Dhyah Setyorini¹

Abstract

The purpose of participative budgeting is to empower the subordinates. Participative budgeting is expected to be able to represent the need and interest of the members of organization. This article is aimed to review the pseudo-participation phenomenon in participative budgeting, its implications, and the methods to handle it.

The failure of participative budgeting process is called pseudo-participation behavior. Pseudo-participation occurs when the subordinates believe that their participations influence the budgeting, even though actually their inputs are being ignored by the superiors. The implications of pseudo-participation are de-motivating effect and demoralizing effect. De-motivating effect is the decrease of subordinate's motivation to participate in budgeting process and meet the budget. Demoralizing effect is related to the decrease of subordinate's morale to participate, in which the subordinate is lack of morale's responsibility in budgeting process.

There are two things that are expected to reduce those effects: (1) create a good communication between superiors and subordinates, and (2) make a clear distinction on the depth, scope, and weight of participation.

Keywords: *Participative Budgeting, Pseudo-participation, Demotivating Effect dan Demoralizing Effect*

PENDAHULUAN

Penganggaran adalah salah satu jenis perencanaan dan alat pengendalian manajemen yang digunakan dalam organisasi. Anggaran merupakan bentuk rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai dari seorang manajer tingkat atas pada suatu periode yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat untuk menjabarkan tujuan-tujuan perusahaan dalam bentuk angka-angka, periode waktu serta mengkomunikasikan pada para bawahan sebagai suatu rencana jangka panjang maupun jangka pendek. Penganggaran merupakan alat pengendalian terhadap kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh para manajer. (Pasewark dan Walker, 1990), Anggaran selain sebagai alat perencanaan dan pengendalian juga berfungsi untuk mengkoordinasikan, mengkomunikasikan, memotivasi, dan mengevaluasi prestasi. Di samping sebagai alat memotivasi kinerja manajer tingkat bawah anggaran juga bermanfaat memudahkan perencanaan.

Manajer perlu menyusun anggaran dengan baik karena anggaran merupakan gambaran perencanaan seluruh aktivitas operasional perusahaan (Siegel dan Marconi, 1989). Dalam penyusunan penganggaran tersebut *top*

¹ Staf Pengajar Jurusan Akuntansi UNY

manager perlu melibatkan bawahan agar anggaran yang disusun dapat mempresentasikan kebutuhan dan kepentingan seluruh organisasi. Keikutsertaan dalam penyusunan anggaran atau partisipasi adalah suatu proses yang melibatkan individu-individu didalamnya. Partisipasi akan mempengaruhi secara positif sikap karyawan, meningkatkan kualitas, dan kuantitas produksi, dan pencapaian kerjasama di antara manajer. Penganggaran partisipatif dapat mendorong koordinasi dan komunikasi antar manajer dan meningkatkan pemahaman dan apresiasi atas sasaran yang lebih besar atas strategi organisasi yang lebih luas.

Proses partisipasi memberikan kekuasaan bagi manajer untuk menetapkan isi dari anggaran. Kekuasaan ini memungkinkan manajer berperilaku disfungsi, misalnya: manajer membuat senjangan (*slack*) dalam anggaran. Manajer menciptakan senjangan untuk menyediakan *margin of safety* dalam mencapai anggaran sehingga ada fleksibilitas dan kepastian yang lebih besar dalam mencapai tujuan organisasi. Dunk (1993) dalam Shield dan Young (1993) menyatakan *budget emphasis* dan *asymmetri information* sebagai variabel moderat yang mempengaruhi bawahan yang berpartisipasi untuk melakukan *slack budgeting*. Shield dan Shield (1998) menyatakan bawahan cenderung melakukan senjangan untuk meminimalkan resikonya (partisipasi anggaran meningkatkan *slack*). Perilaku disfungsi yang lain adalah *pseudo-participation*. *Pseudo-participation* adalah perilaku disfungsi dari manajer/atasan yang tidak menggunakan *participative budgeting* dalam praktiknya. Perilaku *pseudo-participative* ini jika tidak ditanggulangi dengan benar dapat membawa dampak merugikan pada perusahaan/organisasi.

Tujuan paper ini adalah melakukan kajian mengenai *pseudo-participation* dan pengaruhnya terhadap efisiensi dan keefektifan penganggaran. Sistematika penulisan selanjutnya adalah membahas manajemen partisipatif, *true team* dan *tag team* dalam penganggaran partisipatif dan kegagalan penganggaran partisipatif, faktor penyebab *pseudo-participation*, implikasi *pseudo-participation* dalam penganggaran partisipatif, dan terakhir simpulan.

PEMBAHASAN

Manajemen Partisipatif

Brownell (1986) mendefinisikan partisipasi anggaran sebagai proses yang melibatkan bawahan dalam mempengaruhi berbagai elemen penganggaran misalnya menetapkan tingkat laba, menentukan biaya yang tepat untuk anggaran operasional, dll. Partisipasi dalam penganggaran dapat mendorong bawahan dalam memberikan kontribusi pengetahuan personal dalam proses pengambilan keputusan. Shields and Young (1993). Hopwood (1976) berpendapat bahwa tindakan partisipasi anggaran manajer merupakan mekanisme untuk mengumpulkan informasi tambahan dalam pengambilan keputusan. Sebagai tambahan, sejalan dengan peran koordinasi, manajer departemen memiliki pemahaman langsung mengenai apa yang disukai dan tidak disukai dari bawahan dan *customer*, dengan demikian manajer memiliki posisi kuat untuk menyatukan informasi yang berharga dalam mengembangkan proses penyusunan anggaran.

Proses penyusunan anggaran menuntut organisasi untuk memaksimalkan potensi karyawannya jika ingin sukses dalam kompetisi ekonomi global. Upaya untuk memaksimalkan potensi ini dapat dilaksanakan melalui manajemen partisipatif atau *open-book management*. Manajemen partisipatif adalah proses

dimana karyawan memiliki peran langsung dalam (1) penetapan tujuan, (2) pengambilan keputusan, (3) memecahkan persoalan, (4) membuat perubahan dalam organisasi. Jadi manajemen partisipasi bukan sekedar meminta ide atau opini dari karyawan.

Manajemen partisipasi dipercaya dapat meningkatkan kepuasan karyawan, komitmen, dan kinerja. Manajemen partisipasi juga diprediksi dapat meningkatkan motivasi karena membantu karyawan memenuhi tiga kebutuhan dasar yaitu otonomi, keberartian pekerjaan, dan hubungan interpersonal. Kepuasan dari kebutuhan tersebut dapat meningkatkan perasaan penerimaan dan komitmen, keamanan, tantangan, dan kepuasan. Selanjutnya perasaan positif ini akan mendorong peningkatan inovasi dan kinerja.

Namun demikian manajemen partisipatif tidak dapat diterapkan dalam segala hal situasi. Desain pekerjaan, tingkat kepercayaan antara manajemen dengan karyawan, kompetensi karyawan, dan kesiapan untuk berpartisipasi sangat mempengaruhi efektivitas manajemen partisipasi. Sebagai contoh, dalam desain kerja lini perakitan, partisipasi individual akan mengalami kontraproduktif ketika karyawan sangat independen satu sama lain, manajemen partisipasi akan mengalami kegagalan jika karyawan tidak percaya kepada manajemen.

Manajemen partisipasi atau *open-book management* terkait erat dengan pemberdayaan (*empowerment*), yaitu mengalihkan pengambilan keputusan pada tingkat paling bawah dimana keputusan kompeten dapat dibuat. Dengan catatan, sangat naïf dan kontraproduktif, jika karyawan tidak kompeten, tidak siap, dan tidak tertarik dengan partisipasi. Salah satu contoh penerapan manajemen partisipasi adalah penyusunan anggaran partisipasi.

True Team & Tag Team dalam Penganggaran Partisipatif dan Kegagalan Penganggaran Partisipatif (Pseudoparticipation)

Ada dua macam tim dalam penyusunan penganggaran partisipatif menurut Coleman *et al.*, (1997) yaitu *true team* dan *tag team*. Keberadaan (dalam konteks penyusunan anggaran partisipatif) partisipasi bawahan dan atasan pada kedua tim tersebut sangat penting untuk untuk pencapaian tujuan. Keserasian tim mencerminkan keseriusan semua pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran tersebut telah bekerja optimal sesuai dengan yang diinginkan. Namun demikian pada kenyataannya, penyusunan anggaran dan pencapaiannya tidak selalu semulus yang diharapkan karena banyak faktor yang mempengaruhinya. Beberapa tim tampak berhasil dalam organisasi dan yang lainnya gagal.

Meskipun diyakini bahwa partisipasi menguntungkan organisasi, akan tetapi tidak ada kesepakatan mengenai kedalaman, lingkup, dan bobot partisipasi. Tidak ada pendapat yang seragam mengenai siapa yang sebaiknya berpartisipasi (kedalaman), jenis keputusan apa yang sebaiknya melibatkan karyawan (lingkup), atau tingkat kekuasaan partisipan dalam keputusan akhir (bobot). Apakah manfaat partisipasi meningkat secara proporsional terhadap jumlah karyawan yang berpartisipasi juga belum terjawab dengan jelas (Irsan dan Ishak, 2005).

Dalam manajemen partisipasi, kegagalan sering terjadi karena pada saat para manajer mencoba menciptakan *true team*, ternyata tanpa disadari yang dibentuk adalah *tag team*. *True team* merupakan tim yang bersama-sama bergerak menuju tujuan umum (*common goal*), sedangkan *tag team* terdiri dari tim yang anggotanya memiliki keahlian khusus untuk memecahkan masalah khusus dan

kemudian memberikan proyek ke anggota tim lainnya. Anggota *true team* diharapkan sebagai partisipan yang kolaboratif, memberikan kontribusi yang sama untuk tujuan tim perusahaannya. *True team* berhasil karena mereka memberdayakan pekerja. Anggota tim bertindak sebagai unit kesatuan dan menyerahkan sebagian besar kebijakan pada peran pembuat keputusan.

Kesalahan yang umum terjadi pada organisasi dalam menerapkan *true team* adalah mereka menghargai anggota tim pada beberapa penilaian di luar basis kinerja tim. Penghargaan yang disusun oleh manajer harus sama untuk semua anggota. Hal ini berbeda dengan struktur *reward* tradisional yang berpusat pada individual. *True team* mendasarkan penghargaan pada keahlian individual dan penyelesaian, dengan demikian pertimbangan kompetisi dalam tim sangat diperhatikan sehingga anggota tim mungkin secara agresif menghindari membantu orang lain atau bahkan melakukan penyerobotan terhadap usaha orang lain. Perbedaan *reward* bisa saja terjadi dalam *true team*, tetapi tim itu sendiri harus diberdayakan untuk mendesain dan melaksanakan sistem *peer review* yang mungkin akan menghasilkan perbedaan di antara anggota. Sistem ini harus ditekankan dan tidak boleh 'dibelokkan' (disalahgunakan) oleh manajemen. Umumnya kesalahan tim seperti ini dapat ditelusuri dari keyakinan dan keinginan manajemen tentang bagaimana menyelenggarakan dan memanfaatkan tim. Oleh karena itu, bentuk kesalahan penggunaan (*misuse*) yang mengancam terjadi adalah ketika manajemen menerapkan konsep *true team* untuk menyesatkan pekerja dengan sengaja Coleman *et al.*, (1997).

Terlepas dari bentuk tim mana yang lebih berhasil dalam penganggaran partisipatif, *tag team* atau *true team*, ada satu masalah (ancaman) yang mungkin terjadi dalam manajemen partisipasi yaitu munculnya *pseudo-participation*. *Pseudo-participation* adalah perilaku disfungsional dari manajer (atasan) yang tidak menggunakan *participative budgeting* dalam praktiknya. *Pseudo-participation* dapat diartikan sebagai partisipasi palsu atau semu. Manajer seolah-olah memberikan kebebasan pada bawahan untuk memberikan input dalam proses penganggaran akan tetapi partisipasi tersebut diabaikan dalam keputusan akhir manajer. Hal ini diperjelas dalam penelitian Argyris (1952) dalam Siegel dan Ramanauskas-Marconi (1989) bahwa fenomena *pseudo-participation* terjadi ketika dalam proses penganggaran, bawahan cenderung mempercayai bahwa partisipasi mereka berpengaruh terhadap anggaran, tetapi pada kenyataannya input yang mereka berikan diabaikan oleh atasan.

Fenomena *pseudo-participation* terjadi karena manajemen gagal dalam melibatkan (memberdayakan) secara penuh dan langsung dalam proses penetapan tujuan, pengambilan keputusan, pemecahan persoalan, dan perubahan dalam organisasi. Keterlibatan karyawan sebatas *brainstorming* ide atau opini semata. *Pseudo-participation* juga dapat terjadi karena ketidakpuasan karyawan atas tiga kebutuhan dasar (otonomi, keberartian pekerjaan, dan hubungan interpersonal) yang belum terpenuhi, selain itu, motivasi yang rendah terhadap tujuan perusahaan juga memiliki pengaruh munculnya fenomena ini.

Dari sisi manajemen, kegagalan manajemen dalam mengelola berbagai informasi dari bawahan menjadi informasi yang berharga dalam penyusunan anggaran juga memicu *pseudo-participation*. Bawahan merasa tidak memiliki kontribusi signifikan dalam proses pengambilan keputusan (penyusunan anggaran) sehingga partisipasi bawahan dianggap sebagai 'basa-basi' (formalitas)

semata. Status dan pengaruh dalam suatu organisasi juga dapat menghambat partisipasi efektif, yang pada akhirnya berujung pada *pseudo-participation*. Individu yang menduduki posisi organisasi yang lebih tinggi, memiliki kepribadian lebih dominan, atau memiliki status sosial lebih tinggi kemungkinan akan memiliki pengaruh yang berlebihan pada proses penentuan kebijakan dan penetapan tujuan. Sebaliknya, individu dengan kepribadian kurang dominan atau berada pada tingkatan yang lebih rendah dalam organisasi kemungkinan merasa terancam, terintimidasi, atau tidak mampu ketika dihadapkan dengan rekan sejawat yang lebih berkuasa. Akibatnya individu yang kurang dominan mungkin melihat penyusunan anggaran partisipatif merupakan ‘permainan’ di mana mereka dipaksa untuk memerankan bawahan yang harus menyetujui pendapat atasan.

Implikasi *Pseudoparticipation* dalam Penganggaran Partisipatif

Munculnya fenomena *pseudo-participation* dalam proses penganggaran partisipatif seringkali tidak disadari oleh manajemen. Jika hal ini dibiarkan terlalu lama maka akan berdampak negatif pada organisasi/perusahaan. Implikasi dari *pseudoparticipation* pada bawahan adalah munculnya *demotivating effect* dan *demoralizing effect*.

Demotivating effect yaitu penurunan motivasi bawahan untuk berpartisipasi dalam proses penganggaran dan pencapaian *budget*. Penurunan motivasi tersebut akan mempengaruhi kinerja individu dan organisasi secara keseluruhan. Bawahan cenderung enggan berpartisipasi karena input mereka tidak dipakai oleh manajer sehingga ketika manajer meminta mereka untuk berpartisipasi, partisipasi yang mereka berikan tidak mencerminkan partisipasi yang sesungguhnya dan pada pelaksanaannya tidak dilakukan dengan optimal. Idealnya, *fully participative budgeting process* dari bawahan harus ada. Namun pada kenyataannya dalam kondisi tertentu *fully participative budgeting process* dari bawahan tidak dipraktikkan, karena atasan secara sepihak menentukan final *budget* (Libby, 1999).

Demoralizing effect berkaitan dengan menurunnya moral bawahan untuk ikut berpartisipasi, artinya bawahan kurang mempunyai tanggungjawab moral dalam proses penganggaran. Pada umumnya keputusan ditentukan oleh level atas atau orang yang mempunyai pengaruh lebih besar sehingga bawahan merasa terancam, terintimidasi, dan tidak berdaya ketika dihadapkan pada orang yang posisinya lebih *powerfull*.

Demotivating effect dan *demoralizing effect* dalam *pseudo-participation* akan menimbulkan konsekuensi organisasional negatif yaitu bawahan akan melakukan tindakan dekonstruktif berupa pengurangan komitmen pada organisasi dan/atau tujuan organisasi, bahkan lebih jauh dapat mengakibatkan meningkatnya turnover yang pada akhirnya menurunkan efisiensi dan keefektifan.

Satu hal menarik di sini bahwa fenomena *pseudo-participation*, tidak selamanya dianggap ‘merugikan’ dan dihindari oleh manajemen (atasan). *Pseudo-participation* anggota tim dapat digunakan untuk menyebarkan risiko dan tanggung jawab atas kegagalan organisasi ketika manajemen tetap memegang otoritas. Ducker (1958) dalam Halpern dan Osofsky (1990) mengatakan bahwa formulasi *management by objective* (MBO) yang dilakukan manajemen sering bersifat *pseudo-participative* meskipun manajemen tetap mengklaim bahwa esensi MBO meliputi input dan kolaborasi karyawan dalam penyusunan suatu tujuan.

Pseudo-participative justru sering diharapkan terjadi untuk menjustifikasi kepentingan atasan.

Simpulan

Tag team ataukah *true team* yang dibentuk dalam proses penyusunan anggaran partisipatif tidak menjamin perilaku disfungsional *pseudo-participation* tidak terjadi. Fenomena *pseudo-participation* bersifat laten. *Pseudo-participation* dapat dicegah melalui komunikasi yang rasional pada bawahan, artinya kemampuan atau input bawahan yang terlibat dalam proses penganggaran tetap dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dengan mengkomunikasikan pandangan bawahan terhadap atasan (Leventhal, 1980) dalam Harris (1991). Apabila komunikasi antara atasan dengan bawahan terjalin dengan baik maka karyawan/bawahan (partisipan) akan lebih mudah memahami otoritas, kebijakan, detil pekerjaan, sehingga dapat membantu mereka lebih peka dengan apa yang diharapkan atasan kepada mereka. Dengan komunikasi yang baik maka atasan dapat secara efektif mengklarifikasi isu-isu yang terkait dengan pekerjaan bawahan, sehingga diharapkan dapat menjadi umpan balik dalam peningkatan kinerja perusahaan (Mia, 2005).

Di samping menjalin komunikasi yang baik antara atasan (manajemen atas) dengan bawahan, manajemen tingkat atas juga harus memutuskan secara tegas (realistis) mengenai beberapa masalah berikut: Dimana sebaiknya perusahaan menarik garis batas jumlah partisipasi? Apakah sebaiknya seluruh manajer tingkat menengah ataukah tingkat bawah yang dilibatkan dalam proses tersebut? Apakah seluruh mandor dan penyelia lini pertama juga turut dilibatkan? Seberapa urgen saran manajer tingkat bawah dapat diterima jika mereka tidak sependapat dengan manajer puncak yang berpengalaman? Apa yang sebaiknya dilakukan ketika keputusan dibutuhkan dengan cepat? Jawaban-jawaban terhadap pertanyaan di atas harus dapat diputuskan oleh manajemen puncak dengan tepat, karena keputusan manajemen puncak atas pertanyaan tersebut dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan partisipasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Brownell, P and McInnes, M. (1986). Budgetary Participation, Motivation and Managerial Performance. *The Accounting Review*, October, 587-600.
- Coleman, J. *et al.*, (1997). True Team or Tag Team?, *Business Horizon*, Vol. 40, No. 5, September-October.
- Halpern, D and S. Osofsky (1990). A Dissenting View of MBO, *Public Personal Management*, Vol. 19, No. 3, Fall.
- Harris, E. M. (1991), The Role of Participatory Development Communication as a Tool of Grassroot Nonformal Basic Education, *Working Paper*, Universidad De Almeria.

- Hopwood, A. (1976). *Accounting and Human Behaviour*. Prentice Hall, New Jersey.
- Irsan, Arfan dan Ishak, Muhammad (2005). *Akuntansi Keperilakuan*. Jakarta: Salemba Empat.
- Libby, T (1999), The Influence of Voice and Explanation on Performance in Participative Budgeting Setting, *Accounting Organization and Society*, Vol. 34, p.125-137.
- Mia, Lokman (2005), Superior-Subordinate Relationship, Budgetary Participation and Managerial Performance in Large Hotels: An Empirical Investigation, www.commerce.adelaide.edu.au/apira/papers/Mia41.pdf.
- Pasewark, W and R. Walker (1990), A Vroom-Yetton Evaluation of Subordinate Participation in Budgetary Decision Making, *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 2, p. 112-126.
- Shield, M.D. and S.M. Young (1993), Antecedents and Consequencies of Participative Budgeting Evidence on the Effect of Asymmetrical Information, *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 5, p. 265-280.
- Shield, J.F. and Shield M.D. (1998), Antecedents of Participative Budgeting, *Accounting Organization and Society*, Vol. 23, No. 1, p.49-76.
- Siegel, G. and Helene Ramanauskas-Marconi (1989), *Behavioral Accounting*, Cincinnati, Ohio: South Western Publishing Co.