

BAB II

DASAR TEORI

2.1. Anggaran

2.1.1. Definisi Anggaran

Anggaran menurut Henry Simamora (1999) merupakan “suatu rencana rinci yang memperlihatkan bagaimana sumber-sumber daya diharapkan akan diperoleh dan dipakai selama periode waktu tertentu”. Sehingga dapat dinyatakan bahwa anggaran merupakan suatu rencana keuangan dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber daya perusahaan untuk mencapai tujuan perusahaan.

Ada beberapa pengertian yang berbeda mengenai anggaran menurut para ahli :

1. Anthony dan Govindarajan (2005: 90), mendefinisikan anggaran sebagai sebuah rencana keuangan, biasanya mencakup periode satu tahun dan merupakan alat-alat untuk perencanaan jangka pendek dan pengendalian.
2. Hansen dan Mowen (2004: 354), anggaran merupakan suatu rencana kuantitatif dalam bentuk moneter maupun nonmoneter yang digunakan untuk menerjemahkan tujuan dan strategi perusahaan dalam satuan operasional.

3. Mulyadi (2001: 488), anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.
4. Munandar (2000), mendefinisikan anggaran sebagai 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.
5. Supriyono (1990: 15), penganggaran merupakan perencanaan keuangan perusahaan yang dipakai sebagai dasar pengendalian (pengawasan) keuangan perusahaan untuk periode yang akan datang. Anggaran merupakan suatu rencana jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana kegiatan jangka panjang yang telah ditetapkan dalam proses penyusunan program.

Dari pengertian tersebut di atas, maka dapat terlihat bahwa anggaran terdiri dari 4 unsur yaitu:

1. Rencana

Merupakan langkah penentuan aktivitas yang akan dilakukan di masa yang akan datang dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditentukan. Anggaran merupakan rencana yang telah disusun terlebih dahulu untuk memberikan arah bagi kegiatan-kegiatan perusahaan.

2. Meliputi seluruh kegiatan perusahaan

Anggaran mencakup semua kegiatan yang akan dilakukan oleh seluruh bagian yang ada dalam perusahaan. Anggaran berfungsi sebagai pedoman kerja sehingga harus mencakup seluruh kegiatan perusahaan.

3. Satuan moneter

Anggaran dinyatakan dalam unit moneter sehingga dapat diterapkan pada berbagai kegiatan perusahaan yang bermacam-macam. Satuan moneter berguna untuk menyeragamkan semua kegiatan perusahaan yang berbeda-beda sehingga mudah untuk diperbandingkan dan dianalisa.

4. Jangka waktu tertentu yang akan datang

Menunjukkan bahwa anggaran disusun dan berlaku untuk waktu yang akan datang. Anggaran merupakan perkiraan atau taksiran dalam bentuk moneter yang disediakan untuk melakukan kegiatan-kegiatan perusahaan di masa yang akan datang. Jika dikaitkan dengan masalah waktu anggaran, dikenal dua macam anggaran:

- a. Anggaran strategis (*strategic budget*), anggaran yang berlaku untuk jangka panjang.
- b. Anggaran taktis (*tactical budget*), anggaran yang berlaku untuk jangka pendek. Untuk dapat memilih jangka waktu berlakunya anggaran secara lebih tepat, ada beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan yaitu: luas pasar penjualan

produk yang dihasilkan; posisi perusahaan dalam persaingan; jenis produk yang dihasilkan perusahaan; tersedianya data dan informasi untuk melakukan penaksiran (*forecasting*); keadaan perekonomian pada umumnya.

Y. Supriyanto (1985) mendefinisikan anggaran sebagai 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.

Munandar (2000) mengemukakan bahwa suatu anggaran mempunyai karakteristik sebagai berikut.

1. Dinyatakan dalam satuan keuangan (moneter), walaupun angkanya berasal dari angka yang bukan satuan keuangan.
2. Mencakup kurun waktu satu tahun.
3. Menyangkut komitmen manajemen, yaitu manajer setuju untuk menerima tanggung jawab untuk mencapai sasaran yang telah dianggarkan.
4. Usulan anggaran dinilai dan disetujui oleh orang yang mempunyai wewenang lebih tinggi daripada yang menyusunnya.
5. Jika anggaran sudah disahkan, maka anggaran tersebut tidak dapat diubah, kecuali dalam hal kasus.

6. Hasil aktual akan dibandingkan dengan anggaran seperti periodik, dan varians yang terjadi dianalisis dan dijelaskan.

Anggaran adalah suatu komponen penting dalam perencanaan. Anggaran merupakan sebuah sistem yang bertujuan untuk mengarahkan langkah perusahaan di waktu yang akan datang dalam upaya mencapai tujuannya. Tanpa adanya penganggaran yang baik, pihak manajemen tidak dapat mewujudkan kinerja manajerial yang efektif dan efisien.

2.1.2. Fungsi Anggaran

Keberhasilan perusahaan tidak mungkin tercapai jika tidak memiliki perencanaan yang baik. Perencanaan yang baik akan tercermin pada sistem penganggaran yang baik dan terkoordinasi. Menurut Garrison dan Noreen (2000) anggaran tidak hanya berfungsi sebagai alat perencanaan, tetapi juga sebagai alat untuk melakukan pengendalian. Perencanaan mencakup pengembangan tujuan untuk masa yang akan datang, sedangkan pengendalian merupakan alat untuk memastikan dan menjamin bahwa seluruh fungsi manajemen dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya.

Adapun tiga fungsi anggaran menurut Munandar (2000) yaitu sebagai alat pedoman kerja, alat koordinasi, dan alat pengawasan. Fungsi pertama memposisikan anggaran sebagai rencana kerja, yang disusun berdasarkan pengalaman masa lalu dan perkiraan atas masa depan. Anggaran merupakan aspek perencanaan yang penting, menggunakan dana (sumber

daya) yang tersedia seefisien mungkin. Hal ini dilakukan karena dana merupakan sumber daya yang langka dan sudah menjadi kebiasaan bahwa dana yang dibutuhkan melebihi yang tersedia. Maka dari itu anggaran harus disusun secara teliti dan efisien sehingga mampu menjadi suatu petunjuk bagi tiap pelaksanaannya dalam melaksanakan kegiatan.

Fungsi kedua yaitu anggaran sebagai alat koordinasi. Pada sektor ekonomi perusahaan, koordinasi merupakan suatu usaha agar semua bagian dalam perusahaan bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama. Anggaran dalam fungsinya sebagai alat koordinasi dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk mendapatkan keselarasan dalam tindakan, sehingga tercipta pula keselarasan tujuan. Tindakan dalam hal ini kegiatan perusahaan yang kebutuhan dananya tercantum dalam anggaran, yang terlebih dahulu harus mendapat persetujuan yang berwenang (dalam hal keuangan). Kegiatan akan disetujui apabila tidak menyimpang dari anggaran dan tujuan perusahaan. Maka dari itu, anggaran dalam fungsinya sebagai alat koordinasi mampu menyelaraskan kegiatan dan tujuan perusahaan.

Fungsi ketiga yaitu anggaran sebagai alat pengawasan. Pengawasan merupakan aktivitas untuk menemukan penyimpangan-penyimpangan dalam pencapaian hasil dan perencanaan aktivitas. Perbandingan antara anggaran dengan realisasinya merupakan bentuk dari pengawasan tersebut. Melalui perbandingan tersebut dapat dilihat seberapa jauh *slack* (perbedaan) dan penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan anggaran,

sehingga perusahaan dapat melakukan perbaikan dalam penyusunan anggaran periode berikutnya.

Selain itu, Siegel dan Marconi (1989: 115) menyebutkan fungsi-fungsi anggaran sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan hasil akhir dari proses perencanaan perusahaan sebagai hasil dari perundingan antara anggota organisasi yang dominan, yang menunjukkan persetujuan organisasi mengenai tujuan-tujuan operasi untuk masa depan.
2. Anggaran merupakan *blueprint* bagi perusahaan untuk bertindak yang menggambarkan prioritas manajemen dalam mengalokasikan sumber daya dan menunjukkan bagaimana bagian organisasi diharapkan bekerja dalam mencapai keseluruhan tujuan perusahaan.
3. Anggaran bertindak sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai departemen atau divisi dalam organisasi dan dengan manajemen puncak.
4. Anggaran bertindak sebagai standar untuk melakukan evaluasi.
5. Anggaran sebagai alat pengendali yang memungkinkan manajemen menunjukkan area dimana kekuatan dan kelemahan perusahaan.
6. Anggaran berusaha memengaruhi dan memotivasi manajer untuk bertindak efektif dan efisien.

Dari uraian diatas, secara umum anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian bagi pelaksanaannya. Maka dari itu, proses penyusunan anggaran selain merupakan kegiatan yang penting juga merupakan kegiatan yang sangat kompleks. Hal ini disebabkan adanya kemungkinan bahwa anggaran dapat berdampak disfungsi terhadap perilaku anggota organisasi.

2.1.3. Pendekatan dalam Penyusunan Anggaran

Anthony dan Govindarajan (2005) menyatakan bahwa ada 2 pendekatan dalam proses penyusunan anggaran yaitu *top-down* (atas ke bawah) dan *bottom-up* (bawah ke atas). Pendekatan ketiga yang merupakan gabungan antara kedua pendekatan tersebut disebut pendekatan partisipatif.

Pendekatan *top-down* menempatkan atasan sebagai penyusun anggaran dan bawahan sebagai pelaksana anggaran yang ditentukan. Pendekatan ini memungkinkan atasan untuk merencanakan dan mengkalkulasi anggaran, sehingga waktu yang dibutuhkan relatif lebih singkat. Selanjutnya bawahan selaku pelaksana anggaran dituntut untuk memaksimalkan sumber daya yang ada untuk mencapai target yang ditentukan. Akibatnya penerapan pendekatan *top-down* memiliki titik lemah yaitu atasan kurang/tidak mengetahui kapasitas dan hambatan pada bawahan selaku pelaksana anggaran sehingga target yang ditentukan terlalu tinggi dibandingkan kemampuan yang dimiliki pelaksana anggaran.

Hal ini menyebabkan rendahnya kinerja bawahan karena target tidak sebanding dengan sumber daya yang diberikan.

Pendekatan *bottom-up* melibatkan semua komponen perusahaan dalam penyusunan anggaran, sehingga setiap keputusan yang diambil merupakan keputusan bersama. Bawahan sebagai pelaksana anggaran mengajukan usul untuk ditelaah dan dinegosiasikan dengan atasan. Melalui pendekatan ini terbentuk komitmen dan kesadaran untuk melibatkan diri dalam pelaksanaan anggaran agar dapat mencapai target yang ditentukan bersama. Namun pendekatan *bottom-up* memiliki kelemahan yaitu waktu yang lama. Selain itu bila usulan yang diajukan oleh bawahan selaku pelaksana anggaran tidak dikendalikan secara seksama oleh atasan, maka target anggaran mungkin menyimpang dengan tujuan organisasi secara keseluruhan.

Pendekatan selanjutnya yaitu pendekatan gabungan, yang terbentuk karena adanya keinginan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang ditemukan pada penerapan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan ini selanjutnya disebut dengan sistem penganggaran partisipatif (*participative budgetting*). Dalam penerapannya, sistem ini melibatkan bawahan selaku pelaksana anggaran melakukan penyusunan anggaran mewakili kepentingan masing-masing departemen atau sub bagian. Setiap manajer pusat pertanggungjawaban menyusun anggaran dengan berpedoman tujuan dan kebijakan pokok yang telah ditetapkan. Anggaran yang telah tersusun diajukan kepada atasan lalu

dipertimbangkan dengan seksama, sehingga diharapkan ada komitmen yang kuat untuk melaksanakannya karena bawahan merasakan adanya keterlibatan dalam penyusunan anggaran.

2.2. Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran

2.2.1. Pengertian Partisipasi

Partisipasi secara luas pada dasarnya merupakan proses organisasional, ketika para individu turut ambil bagian dan mempunyai pengaruh atas keputusan yang diambil secara bersama, yang secara langsung berpengaruh terhadap para individu tersebut. Dalam sebuah organisasi, individu-individu tidak berada pada tingkatan yang sama, terdapat beberapa tingkatan dalam struktur organisasi. Hal serupa diungkapkan oleh Robbins (2003: 179) yang menyatakan bahwa “Partisipasi merupakan suatu konsep dimana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sampai tingkat tertentu bersama atasannya.”

Kennis (1979) menyatakan bahwa “Pada penyusunan dengan menggunakan pendekatan partisipasi, informasi anggaran yang didapat oleh manajemen puncak, digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial fungsional dan mendistribusikan penghargaan dan hukuman.” Manajer puncak memiliki informasi yang terbatas mengenai operasional sehari-hari bawahan, sehingga informasi langsung dari bawahan menjadi sangat penting untuk penyusunan anggaran yang lebih efektif dan efisien. Namun, di satu sisi manajer puncak memiliki wawasan yang luas atas

perusahaan yang tidak kalah penting untuk penyusunan anggaran secara umum. Selain itu, penyusunan anggaran dengan partisipasi juga memberikan informasi bagi manajer puncak untuk melakukan pengendalian, evaluasi kinerja, dan pemberian *reward and punishment*. Seperti halnya pernyataan Hansen dan Mowen (2004) yang menyebutkan bahwa “Penggunaan anggaran untuk pengendalian, evaluasi kerja, komunikasi, dan koordinasi menyiratkan untuk membawa banyak dimensi perilaku.”

Pokok utama dalam partisipasi anggaran yaitu diperlukan kerjasama antara seluruh tingkatan organisasi. Tidak hanya manajer puncak, bawahan selaku pelaksana anggaran diharapkan untuk ikut serta dalam penyusunan anggaran. Keikutsertaan dalam penyusunan anggaran menyangkut para individu yang terlibat dan mempunyai pengaruh pada proses penyusunan target anggaran. Anggaran akan dievaluasi dan diputuskan perlu atau tidaknya penghargaan atas pencapaian target anggaran tersebut. Selain itu, partisipasi anggaran akan memberikan pengaruh pada pelaksanaannya bagi para pembuat keputusan karena timbulnya komitmen atas keputusan yang disepakati bersama.

Partisipasi merupakan tingkat keikutsertaan manajer dalam penyusunan anggaran. Pada proses penyusunan anggaran, umumnya perusahaan mengikutsertakan manajer tingkat menengah dan tingkat bawah. Manajer tingkat menengah dan tingkat bawah merupakan wakil dari tiap-tiap pusat pertanggungjawaban atau departemennya.

Keikutsertaan para manajer tingkat menengah dan bawah merupakan upaya untuk memotivasi bawahan agar ikut serta dalam mencapai tujuan perusahaan melalui kinerja para manajer. Maka dengan adanya partisipasi, tidak hanya dapat memotivasi para bawahan tetapi juga dapat mendorong adanya komunikasi yang semakin baik, sehingga tercipta kerja sama tim yang baik untuk mencapai tujuan perusahaan.

2.2.2. Keunggulan Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran

Anthony dan Govindarajan (2005: 93) menyebutkan dua keunggulan penganggaran partisipatif yaitu:

1. Tujuan anggaran akan dapat lebih mudah diterima apabila anggaran tersebut berada di bawah pengawasan manajer
2. Penganggaran partisipatif menghasilkan pertukaran informasi yang efektif antara pembuat anggaran dan pelaksana anggaran yang dekat dengan produk dan pasar.

Garrison dan Noreen (2000) menyatakan bahwa: “Keunggulan partisipasi adalah menghargai pendapat dan pandangan tingkat menengah dan bawah sehingga mereka lebih cenderung terdorong untuk mencapai anggaran. Selain itu, dalam penganggaran partisipatif terdapat sistem kendali yang unik, yaitu kesalahan dan tanggung jawab terdapat pada penyusun anggaran itu sendiri sehingga mereka tidak dapat berdalih bahwa anggarannya tidak masuk akal untuk dicapai.”

Siegel dan Marconi (1989: 139) menyatakan bahwa: “Keuntungan dari partisipasi adalah memacu peningkatan moral dan inisiatif bagi mereka untuk mengembangkan ide dan informasi pada seluruh tingkat manajemen, meningkatkan *group cohesiveness* yang kemudian meningkatkan kerjasama antar individu dalam pencapaian tujuan, terbentuknya *group internalization* yaitu penyatuan tujuan individu dan organisasi, menghindari tekanan dan kebingungan dalam melaksanakan pekerjaan dan manajer menjadi tanggap terhadap masalah-masalah sub unit tertentu serta memiliki pemahaman yang lebih baik tentang ketergantungan antar departemen.”

2.2.3. Kelemahan Partisipasi dalam Penyusunan Anggaran

Kelemahan partisipasi dalam penyusunan anggaran menurut Siegel dan Marconi (1989) yaitu mampu menimbulkan perilaku disfungsional dan kemungkinan terjadinya *pseudo participation*. Perilaku disfungsional dapat dimisalkan individu menciptakan *slack* anggaran. Individu menentukan anggaran tidak sesuai (melebihi) jumlah yang sebenarnya dibutuhkan. Sedangkan *pseudo participation* yaitu kondisi pada saat atasan menyatakan menggunakan partisipasi dalam penyusunan anggaran padahal sebenarnya tidak. Dominasi manajemen puncak dapat mendorong timbulnya perpecahan antara manajemen dengan bawahan. Hal ini juga menyebabkan karyawan tidak termotivasi dan tidak berkomitmen untuk mencapai target anggaran yang ditentukan.

Selain itu, Hansen dan Mowen (2004: 362) menyebutkan 3 kelemahan yang muncul dalam partisipasi penganggaran, yaitu:

1. Pembuatan standar yang terlalu tinggi atau rendah, sejak yang dianggarkan menjadi tujuan manajer.
2. *Slack* anggaran, adalah perbedaan antara jumlah sumber daya yang sebenarnya diperlukan untuk menyelesaikan tugas secara efisien dengan jumlah yang diajukan oleh manajer yang bersangkutan untuk mengerjakan tugas yang sama.
3. *Pseudo Participation*, yang berarti perusahaan menyatakan menggunakan partisipasi dalam penyusunan anggarannya padahal sebenarnya tidak.