

BAB II

TELAAH LITERATUR DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

2.1. Teori

Kajian teoritis yang digunakan di dalam penelitian ini sebagai dasar asumsi penelitian ini masih menggunakan kajian teoritis pada sektor privat. Hal ini dikarenakan memang masih sulitnya menemukan teori yang berkaitan dalam sektor pemerintah. Selain itu, variabel-variabel yang diteliti pada skripsi menggunakan variabel yang banyak diteliti pada sektor privat. Oleh sebab itu, pemahaman dalam sektor publik ini masih menggunakan pendekatan di sektor swasta.

Studi Kenis (1979) adalah peneliti yang sering dijadikan acuan di dalam penelitian di sektor publik. Kenis menjelaskan ada 5 (lima) karakteristik tujuan anggaran (*budgetary goal characteristics*), yang beberapa diantaranya dijadikan variabel utama skripsi ini. Karakteristik tersebut adalah sebagai berikut.

a) *Partisipasi Anggaran*

Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Argyris (dalam Nor, 2007) menyatakan bahwa partisipasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, partisipasi juga sebagai alat untuk mengintegrasikan kebutuhan individu dan organisasi. Sehingga partisipasi dapat diartikan sebagai berbagi pengaruh, pendelegasian prosedur-prosedur, keterlibatan dalam pengambilan keputusan dan suatu pemberdayaan. Partisipasi yang baik membawa beberapa keuntungan sebagai berikut: (1) memberi pengaruh yang sehat terhadap adanya inisiatif, moralisme dan antusiasme, (2) memberikan suatu hasil yang lebih baik dari sebuah rencana karena adanya kombinasi pengetahuan dari beberapa individu, (3)

dapat meningkatkan kerja sama antar departemen, dan (4) para karyawan dapat lebih menyadari situasi di masa yang akan datang yang berkaitan dengan sasaran dan pertimbangan lain.

Istiyani (2009) menjelaskan bahwa, untuk mencegah dampak disfungsional anggaran tersebut, Argyris, (1952) dalam Nor (2007) menyarankan bahwa kontribusi terbesar dari kegiatan penganggaran terjadi jika bawahan diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam kegiatan penyusunan anggaran. Selanjutnya, Bronwell (dalam Sarjito 2007) menyatakan bahwa partisipasi anggaran sebagai proses dalam organisasi yang melibatkan para manajer dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Partisipasi banyak menguntungkan bagi suatu organisasi, hal ini diperoleh dari hampir penelitian tentang partisipasi.

Sedang menurut Sord dan Welsch, (1995) dalam Sarjito, (2007) mengemukakan bahwa tingkat partisipasi yang lebih tinggi akan menghasilkan moral yang lebih baik dan inisiatif yang lebih tinggi pula. Partisipasi anggaran pada sektor publik terjadi pada saat pembahasan anggaran, dimana eksekutif dan legislatif saling beradu argumen dalam pembahasan RAPBD. Di mana anggaran dibuat oleh eksekutif dalam hal ini Kepala Daerah melalui usulan dari unit kerja yang disampaikan oleh Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan setelah itu Kepala Daerah bersama-sama DPRD menetapkan anggaran. Aimee dan Carol (2004) dalam Munawar (2006) menemukan mekanisme input partisipasi warga negara mempunyai pengaruh langsung pada keputusan anggaran. Munawar (2006) menemukan bahwa karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap perilaku, sikap dan kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Kupang (dalam Istiyani, 2009).

b) Kejelasan Tujuan Anggaran

Istiyani (2009) menjelaskan bahwa karena begitu luasnya kejelasan tujuan anggaran, maka tujuan anggaran harus dinyatakan secara spesifik, jelas dan dapat dimengerti oleh siapa saja yang bertanggung jawab. Munawar (2006) menemukan bahwa aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dapat mengetahui hasil usahanya melalui evaluasi yang dilakukan secara efektif untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran yang telah dibuatnya dan mereka merasa puas atas anggaran yang telah dibuat dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

c) Umpan Balik Anggaran

Kepuasan Kerja dan motivasi anggaran ditemukan signifikan dengan hubungan yang agak lemah dengan umpan balik anggaran. Umpan balik mengenai tingkat pencapaian tujuan anggaran tidak efektif dalam memperbaiki kinerja dan hanya efektif secara marginal dalam memperbaiki sikap manajer (Kenis, 1979). Selanjutnya, munawar (2006) menemukan bahwa aparat daerah Kabupaten Kupang mengetahui hasil usahanya dalam menyusun anggaran maupun dalam melaksanakan anggaran sehingga membuat mereka merasa berhasil (dalam Istiyani, 2009).

d) Evaluasi Anggaran

Menunjuk pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan departemen dan digunakan dalam evaluasi kinerja mereka. Penemuan Kenis (1979) bahwa manajer memberi reaksi yang tidak menguntungkan untuk menggunakan anggaran dalam evaluasi kinerja dalam suatu gaya punitive (meningkatkan ketegangan kerja, menurunkan kinerja anggaran). Kecenderungan hubungan antar variabel menjadi lemah. Munawar (2006) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap perilaku aparat pemerintah daerah Kab. Kupang . Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan dan pada

pelaksanaan anggaran, mereka juga melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja mereka menjadi lebih baik.

e) Kesulitan Tujuan Anggaran

Kenis (1979) manajer yang memiliki tujuan anggaran yang terlalu ketat secara signifikan memiliki ketegangan kerja tinggi dan motivasi kerja rendah, kinerja anggaran, dan efisiensi biaya dibandingkan untuk anggaran memiliki tujuan anggaran tepat atau ketat tetapi dapat dicapai. Hal ini mengidentifikasi bahwa ketat tapi dapat dicapai adalah tingkat kesulitan tujuan anggaran. Munawar (2006) menemukan bahwa aparat daerah Kab. Kupang tidak dipengaruhi oleh kesulitan tujuan anggaran, sehingga dalam mempersiapkan penyusunan anggaran tidak terlalu memperhatikan mudah atau sulitnya anggaran yang dicapai (dalam Istiyani, 2009).

Kinerja Aparat Pemerintah Daerah

Dalam Istiyani (2009) menjelaskan bahwa penilaian Kinerja adalah proses dimana organisasi mengevaluasi/menilai kinerja karyawan. Kegiatan ini dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada para karyawan tentang kinerja mereka. Penilaian kinerja merupakan suatu sistem yang digunakan untuk menilai dan mengetahui apakah seseorang telah melaksanakan pekerjaan masing-masing secara keseluruhan atau suatu proses yang terjadi di dalam organisasi menilai atau mengetahui kinerja seseorang.

Byars dan Rue (2000) mendefinisikan penilaian kinerja sebagai proses penentuan dan pengkomunikasian kepada karyawan sebagaimana mereka dalam melaksanakan secara ideal, penyusunan rencana perbaikan kinerja. Menurut Raymond (2000) penilaian kinerja

adalah proses dimana organisasi mendapatkan informasi seberapa baik karyawan melaksanakan tugasnya (dalam Istiyani, 2009).

2.2. Definisi dan Karakteristik Anggaran Sektor Publik

Mardiasmo (2006) menyatakan bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedang penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan anggaran. Anggaran sektor publik menyajikan suatu bagian yang penting dari sistem motivasi organisasi yang dirancang untuk memperbaiki perilaku dan kinerja aparat pemerintah.

Istiyani (2009) menjelaskan bahwa anggaran sektor publik mempunyai karakteristik sebagai berikut: (1) anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non-keuangan, (2) anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, (3) anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan, (4) usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran dan (5) sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu (Bastian, 2006).

2.3. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis

2.3.1. Hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja

Pada penelitian awal tentang hubungan partisipasi anggaran dengan kinerja, telah dilakukan oleh Argyris (1952). Dia menemukan bahawa partisipasi dari bawahan ternyata memiliki peranan penting dan sentral dalam pencapaian tujuan. Penelitian dengan topik yang sama juga dilakukan oleh para peneliti di Indonesia. Peneliti tersebut antara lain adalah Munawar (2006), Sinuraya (2009), dan Istiyani (2009).

Hasil penelitian yang dilakukan Munawar (2006) adalah penelitian di Indonesia yang mendukung temuan Argyris (1952). Penelitian ini juga semakin memperkuat penelitian yang

menguji hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja. Munawar (2006) menemukan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang. Temuan ini juga menunjukkan bahwa anggaran yang dibuat oleh aparat pemerintah daerah yang umumnya bersifat spesifik dan jelas tujuannya, lebih dimengerti pegawai dengan baik saat pegawai tersebut dilibatkan dalam perencanaan (saat anggaran disusun). Hal inilah yang selanjutnya meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah.

Partisipasi dalam penganggaran ditemukan pula berhubungan dengan kinerja pihak manajerial, namun hubungan itu tidak secara langsung. Studi yang seperti ini dilakukan oleh Sinuraya (2009). Dalam penelitian Istiyani (2009) diperoleh hasil bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif secara signifikan terhadap kinerja aparat Pemda Kabupaten Temanggung. ini berarti bahwa peningkatan atas partisipasi aparat Pemda dalam pembuatan tujuan anggaran akan meningkatkan kinerja aparat Pemda, sebaliknya jika partisipasi aparat Pemda dalam pembuatan tujuan anggaran turun maka kinerja aparat Pemda juga akan turun.

Selanjutnya hipotesis yang dibangun atas penjelasan teori dan hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

Ha1: Terdapat hubungan positif antara partisipasi anggaran dengan kinerja

2.3.2. Hubungan antara kejelasan tujuan anggaran dengan kinerja

Argyris (1952) adalah penelitian yang memelopori pengujian hubungan antara kejelasan tujuan anggaran dengan kinerja. Hasil ini mendukung penelitian Argyris (1952) yang menyimpulkan bahwa salah satu kunci kinerja yang efektif adalah kejelasan tujuan penganggaran memegang peran sentral dalam pencapaian tujuan. Dengan tujuan yang jelas dalam proses penganggaran, akan memberikan implikasi terhadap kejelasan tugas dan target yang dicapai, sehingga membantu manajer mencapai tujuan organisasi sebagaimana dalam perencanaan anggaran (dalam Istiyani 2009).

Sinuraya (2009) menemukan hasil penelitiannya bahwa semakin tinggi tingkat partisipasi dalam penyusunan anggaran akan semakin tinggi pula kejelasan informasi tentang suatu pekerjaan atau kejelasan tujuan anggaran. Selanjutnya, semakin tinggi pula kejelasan tujuan anggaran akan mendorong tercapainya tujuan perusahaan yang berarti meningkatkan kinerja perusahaan.

Selanjutnya hipotesis yang dibangun atas penjelasan teori dan hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

Ha2: Terdapat hubungan positif antara kejelasan tujuan anggaran dengan kinerja

2.3.3. Hubungan antara evaluasi anggaran dengan kinerja

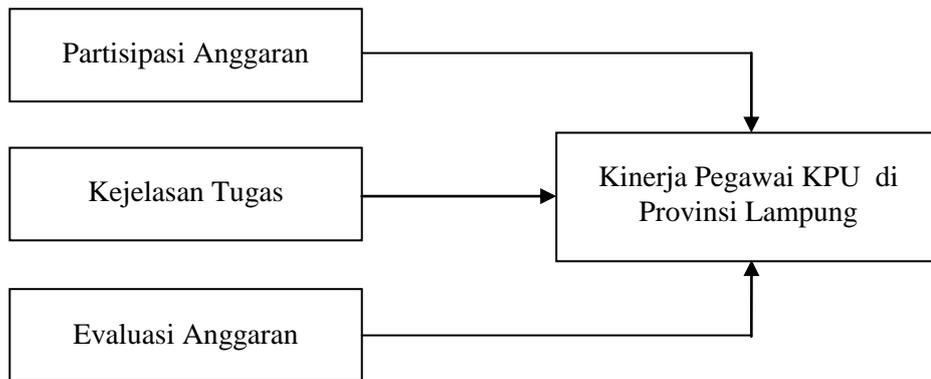
Istiyani (2009) melakukan pengujian atas hubungan antara evaluasi anggaran dengan kinerja. Penelitian Istiyani menjelaskan beberapa hasil penelitian dalam topik ini bertentangan dengan penelitian yang telah dilakukan Kenis (1979) yang meneliti evaluasi penganggaran ditemukan berpengaruh lemah terhadap kinerja manajer. Hasil ini juga bertentangan dengan penelitian Michael dan Troy (2000) dalam Munawar (2006) yang menjelaskan bahwa untuk mengukur kinerja sebuah pemerintah lokal dalam perbandingannya dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan maka diperlukan akuntabel oleh pemerintah lokal.

Selanjutnya hipotesis yang dibangun atas penjelasan teori dan hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

Ha3: Terdapat hubungan positif antara evaluasi anggaran dengan kinerja

2.4. Model Penelitian

Berdasarkan telaah literatur dan pengembangan hipotesis yang telah dijelaskan di atas, model penelitian yang dibangun adalah sebagai berikut.



Gambar 1 Model Penelitian