

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Teori Organisasi**

Menurut Stoner (1992), Organisasi adalah suatu pola hubungan-hubungan yang melalui mana orang-orang di bawah pengarahan manajer mengejar tujuan bersama. Menurut Money (1996), organisasi adalah Perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama.

Organisasi adalah sekelompok orang yang secara formal dipersatukan dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun ciri-ciri organisasi adalah:

- Mempunyai tujuan dan sasaran
- Mempunyai keterikatan formal dan tata tertib yang harus ditaati
- Adanya kerjasama
- Mempunyai koordinasi tugas dan wewenang

Unsur-Unsur Organisasi antara lain:

- Orang (*Man*)

- Kerjasama (administrator, manajer, pekerja)
- Tujuan Bersama (Prosedur, program, pola kerja)
- Peralatan (tanah, gedung, bangunan, peralatan)
- Lingkungan (strategi, anggaran, kebijakan, peraturan)

Menurut Lubis dan Husein (1987) bahwa teori organisasi adalah sekumpulan ilmu pengetahuan yang membicarakan mekanisme kerjasama dua orang atau lebih secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan jika teori organisasi adalah teori yang mempelajari kinerja dalam sebuah organisasi. Salah satu kajian teori organisasi adalah membahas tentang bagaimana sebuah organisasi menjalankan fungsi dan mengaktualisasikan visi dan misi organisasi.

Sejak "*role behavior*" muncul sebagai hal yang paling penting dalam fungsi perusahaan, dalam pengertian perilaku, mengawasi organisasi. Dengan demikian jika management mengawasi kepercayaan anggotanya terkait hal Nilai, Norma, dan tuntutan peran, maka manajemen dapat mengawasi organisasi. Pengaruh-pengaruh lainnya akan memiliki dampak yang cukup besar baik nilai organisasi formal, norma dan peran. Selain itu juga nilai dari seseorang dan kepercayaan juga dipengaruhi oleh pengalaman pribadi (Collins, 1982).

### **2.1.2. Partisipasi Anggaran**

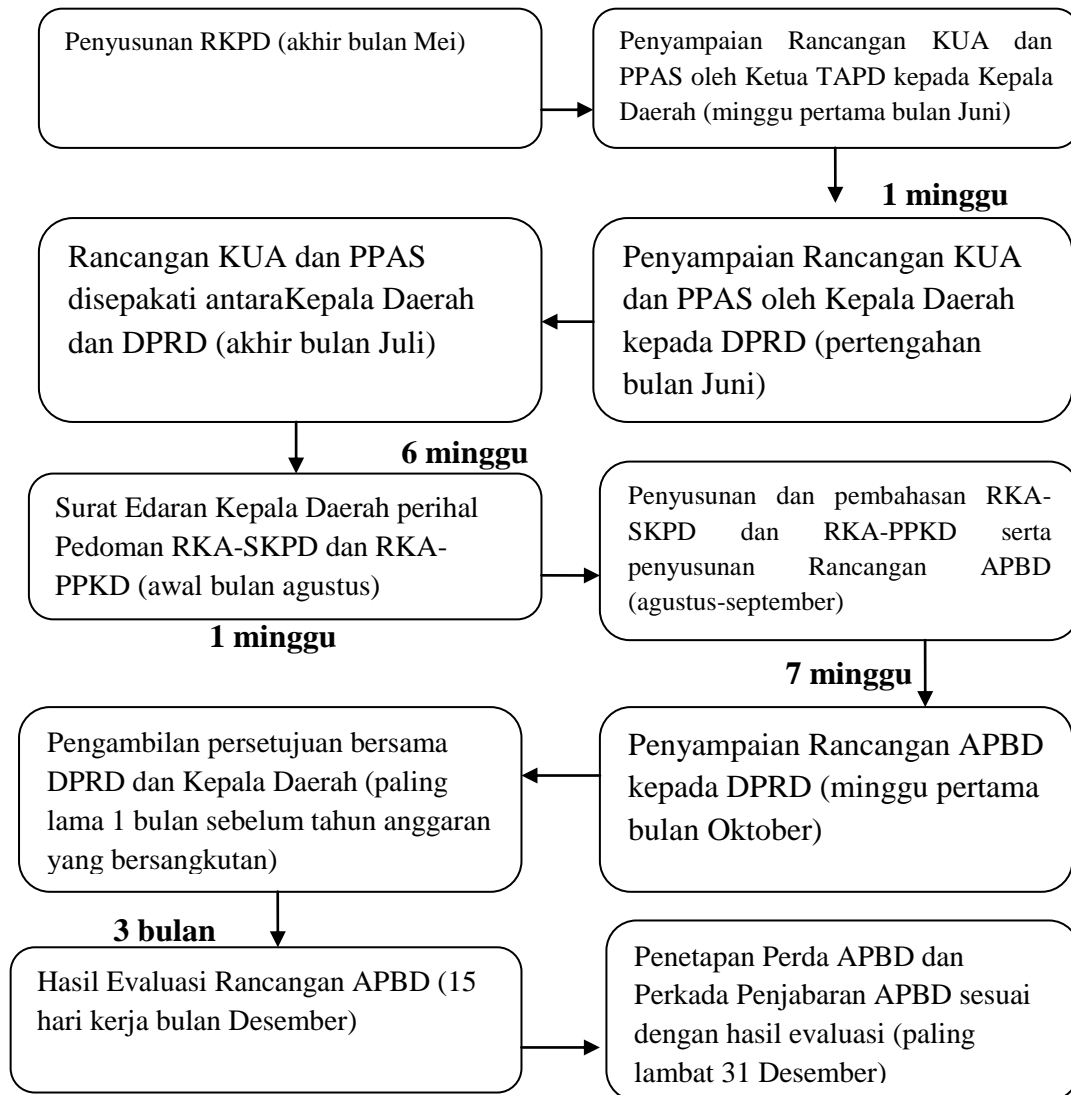
Partisipasi penyusunan anggaran merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Partisipasi yang baik membawa beberapa keuntungan sebagai berikut: (1) memberi pengaruh yang sehat terhadap adanya inisiatif, moralisme dan antusiasme, (2) memberikan suatu hasil yang lebih baik dari sebuah rencana karena adanya kombinasi pengetahuan dari beberapa individu, (3) dapat meningkatkan kerjasama antar departemen, dan (4) para karyawan dapat lebih menyadari situasi dimasa yang akan datang yang berkaitan dengan sasaran dan pertimbangan lain Irvine (1978 dalam Nor, 2007).

Menurut Bronwell (1982 dalam Sarjito, 2007) partisipasi anggaran sebagai proses dalam organisasi yang melibatkan para manajer dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya. Sedang menurut Sord dan Welsch (1995 dalam Sarjito, 2007) mengemukakan bahwa tingkat partisipasi yang lebih tinggi akan menghasilkan moral lebih baik dan inisiatif yang lebih tinggi pula.

Partisipasi anggaran menunjukkan pada luasnya partisipasi bagi aparat pemerintah daerah dalam memahami anggaran yang diusulkan oleh unit kerjanya dan pengaruh tujuan pusat pertanggungjawaban anggaran mereka. Sementara partisipasi anggaran menurut Chong (2002 dalam Omposunggu dan Bawono, 2006) yaitu sebagai proses dimana bawahan/pelaksana anggaran diberikan kesempatan terlibat dalam dan berpengaruh pada proses penyusunan anggaran.

Anggaran sektor publik 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menetapkan anggaran. Anggaran merupakan rencana jangka pendek (biasanya satu tahun) melaksanakan rencana jangka panjang yang berisi strategi mewujudkan strategi objektif tertentu dan taksiran sumber daya.

Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2012 yaitu Penetapan APBD paling lambat tanggal 31 Desember 2012, sejalan dengan hal tersebut, pemerintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan APBD, mulai dari penyusunan dan penyampaian rancangan KUA dan rancangan PPAS kepada DPRD untuk dibahas dan disepakati bersama paling lambat akhir bulan Juli 2012. Selanjutnya KUA dan PPAS yang telah disepakati bersama akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun, menyampaikan dan membahas RAPBD Tahun Anggaran 2013 antara pemerintah daerah dengan DPRD sampai dengan tercapainya persetujuan bersama antara kepala daerah dengan DPRD terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD, paling lambat tanggal 30 Nopember 2012, dengan tahapan penyusunan dan jadwal sebagai berikut :



**Gambar 2.1 : Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD**

Dengan penjabaran sebagai berikut :

1. Penyusunan rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) oleh Kepala Daerah dibantu oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang terdiri dari Sekretaris Daerah, Pejabat Perencana Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan pejabat lain. KUA disusun berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setiap tahun.

KUA merupakan dokumen yang memuat kebijakan pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasari untuk periode satu tahun. Dalam pandangan sistem perencanaan pembangunan daerah, KUA merupakan dokumen perencanaan tahunan yang menghubungkan agenda strategis daerah (visi, misi, arah pembangunan, program dan kegiatan) dengan APBD. Dalam merumuskan KUA, pemerintah memperhatikan pokok-pokok pikiran APBD, arahan, mandat dan pembinaan dari pimpinan, data historis, Rencana Strategik Daerah (Renstrada) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang bersifat indikatif sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing, serta dari hasil penjangkaran aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Instrumen yang penting dalam pembuatan KUA, antara lain tujuan, target, strategi, dan prioritas tertentu.

2. Pembahasan dan penetapan kesepakatan bersama mengenai KUA antara pemerintah daerah dengan DPRD. KUA diajukan oleh Kepala Daerah untuk disampaikan kepada DPRD untuk dibahas melalui Panitia Anggaran dan kemudian disepakati dalam Nota Kesepahaman antara pemerintah daerah dan DPRD.
3. Penyusunan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS) oleh pemerintah daerah. PPAS adalah rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan oleh kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan

Rencana Kegiatan Anggaran (RKA-SKPD) sebelum disepakati oleh DPRD.

4. Pembahasan dan penetapan kesepakatan bersama mengenai PPAS antara pemerintah daerah dengan DPRD. Rumusan PPAS perlu dikonfirmasi kepada DPRD untuk memastikan apakah PPAS telah sesuai dengan KUA yang telah disepakati sebelumnya.
5. Penyusunan dan penyampaian surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD. Berdasarkan masukan dari forum warga yang terdiri dari satuan-satuan unit kerja dan warga masyarakat. TAPD menerbitkan Surat Edaran yang memuat antara lain Petunjuk Pelaksanaan dan Teknis Penyusunan Anggaran, Plafon Anggaran, Tolak Ukur Kinerja SKPD, Formulir Memoranda Anggaran dan Standar Analisa Belanja. RKA-SKPD berpedoman pada prinsip-prinsip dasar antara lain Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Prakiraan Maju, Anggaran Berbasis Prestasi Kerja, serta penganggaran terpadu.
6. Pembahasan RKA-SKPD oleh TAPD dengan SKPD. TAPD melakukan evaluasi RKA-SKPD untuk menganalisis kesesuaiannya dengan KUA, PPAS, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal. Jika diperlukan, TAPD akan meminta SKPD untuk menyempurnakan RKA yang telah disusun.

7. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) yang merupakan Kepala SKPD kemudian menyusun rancangan peraturan daerah tentang APBD berikut dokumen pendukung yang terdiri atas nota keuangan, dan rancangan APBD berdasarkan RKA-SKPD yang telah ditelaah oleh TAPD. Oleh Kepala Daerah, Raperda tersebut kemudian diajukan ke DPRD untuk dibahas dan disetujui bersama.
8. Penyusunan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD. Raperda tentang APBD dan rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang penjabaran APBD.

### **2.1.3. Kejelasan Tujuan Anggaran**

Menurut Kenis (1979), kejelasan tujuan anggaran adalah sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung-jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Oleh sebab itu, tujuan anggaran daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh siapa saja yang bertanggung-jawab untuk menyusun dan melaksanakannya. Kenis menemukan bahwa pelaksana anggaran memberikan reaksi positif dan secara relatif sangat kuat untuk meningkatkan kejelasan tujuan anggaran. Reaksi tersebut adalah peningkatan kepuasan kerja, penurunan ketegangan kerja, peningkatan sikap karyawan terhadap anggaran, kinerja anggaran dan efisiensi biaya pada pelaksana



anggaran secara signifikan, jika tujuan anggaran dinyatakan secara jelas. Hal ini akan mendorong karyawan untuk melakukan yang terbaik bagi pencapaian tujuan yang dikehendaki.

Adanya tujuan anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Locke (1968 dalam Kenis, 1979) mengatakan kejelasan tujuan anggaran disengaja untuk mengatur perilaku karyawan. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini menyebabkan kondisi lingkungan yang tidak pasti.

Menurut Mulyadi (2008) bahwa anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi. Untuk itu anggaran sektor publik harus mencakup aspek perencanaan, aspek pengendalian dan aspek akuntabilitas publik.

Istiyani (2009) mengatakan bahwa Pemerintah menggunakan anggaran sebagai alat untuk merancang program kerja atau langkah-langkah yang akan dilakukan setiap aktivitas agar dapat terarah dan terkontrol dengan baik. Anggaran sektor publik menjadi kendali dan tolok ukur untuk setiap aktivitas yang dilakukan. Dapat disimpulkan bahwa anggaran sektor publik mempunyai kejelasan tujuan anggaran dalam melaksanakan program-program dalam bentuk pendapatan dan

belanja yang dinyatakan dalam satuan moneter dan didanai dengan dengan uang masyarakat.

Maryanti (2002) menemukan bahwa aparat pemerintah daerah Propinsi NTT dapat mengetahui hasil usahanya melalui evaluasi yang dilakukan secara efektif untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran dibuatnya dan mereka merasa puas bahwa anggaran yang dibuatnya adalah bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

#### **2.1.4 Kinerja Aparat Pemerintah Daerah**

Kinerja pada dasarnya merupakan penilaian perilaku manusia dalam melaksanakan peran yang dimainkannya dalam mencapai tujuan organisasi atau perusahaan. Menurut Srimindarti (2006) kinerja adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sedangkan menurut Suprihanto (1987) kinerja adalah 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. Glueck (1978) dalam Istiyani (2009) mendefinikan evaluasi kinerja sebagai kegiatan penentuan sampai pada tingkat mana seseorang melaksanakan tugasnya secara efektif.

Kinerja pegawai menurut Nitisemito (2002) adalah hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau sekelompok orang dalam satu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung-jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi.

Parker (1993 dalam Arja, 2000) menyebutkan lima manfaat adanya pengukuran/penilaian kinerja suatu entitas pemerintahan yaitu:

- a) Peningkatan kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.
- b) Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.
- c) Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.
- d) Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan tujuan.
- e) Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mengatur bahwa penyusunan RKA-SKPD dengan pendekatan prestasi kerja dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan dari program dan kegiatan, termasuk efisiensi dalam pencapaian keluaran dan hasil tersebut. Penyusunan anggaran berdasarkan kinerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisa standar belanja, standar satuan harga pelayanan minimal. Pendekatan ini lebih mengutamakan upaya pencapaian keluaran dari masukan yang ditetapkan.

Anggaran berbasis kinerja yang didalamnya memuat indikator kinerja bertujuan menyelaraskan tujuan dan sasaran yang akan dicapai dari suatu kegiatan dengan kebijakan dan program. Suatu rencana kinerja memuat berbagai komponen berikut : (a) Tujuan dan sasaran, sebagaimana termuat dalam dokumen rencana strategis (renstra) SKPD dan dokumen perencanaan pembangunan daerah lainnya, (b) Program, sebagaimana termuat dalam dokumen renstra SKPD dan dokumen perencanaan pembangunan daerah lainnya, (c) Kegiatan, yaitu tindakan nyata dalam jangka waktu tertentu yang dilakukan oleh SKPD sesuai dengan kebijakan dan program yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu, (d) Indikator kinerja kegiatan, yaitu ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan.

Menurut Yuwono, dkk (2005) menjelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja adalah Sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal. Anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan pada hasil yang ingin dicapai dengan mendayagunakan yang dimiliki akan tercapai dengan lebih optimal. Sedangkan Mahmudi (2010) menjelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja yaitu Sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

Anggaran berbasis kinerja merupakan sebuah sistem perencanaan program yang akan dilakukan pemerintah dengan menetapkan tolok ukur kinerja sebagai pembanding dalam mencapai tujuan. Anggaran berbasis kinerja ini disusun untuk

membantu pemerintah dalam melakukan koordinasi setiap kegiatan. Anggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam sistem anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

## **2.2 Pengembangan hipotesis**

### **2.2.1. Hubungan Partisipasi Anggaran Dan Kinerja Aparat**

Supriyono (2004) mengungkapkan bahwa di Indonesia, hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja manajer mempunyai hubungan positif secara signifikan. Manajer yang memiliki partisipasi anggaran yang tinggi akan lebih memahami tujuan anggaran. Karena kinerja manajer akan dinilai berdasarkan target anggaran yang bisa dicapai, manajer akan bersungguh-sungguh dalam penyusunan anggaran dan menyebabkan meningkatnya kinerja manajer tersebut.

Maryanti (2002) menemukan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh signifikan negatif terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur, menunjukkan bahwa anggaran yang dibuat tidak spesifik dan tidak jelas sehingga membuat kinerja aparat pemerintah daerah Nusa Tenggara Timur menjadi rendah. Sedangkan 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. Istiyani (2009) juga menemukan bahwa terdapat pengaruh

yang positif antara variabel partisipasi anggaran dengan variabel kinerja aparat pemerintah daerah di Kabupaten Temanggung.

Berdasarkan temuan empiris di atas, penelitian ini berargumen bahwa dengan adanya keterlibatan dalam proses penganggaran, akan memberikan implikasi terhadap kejelasan tugas dan target yang dicapai, sehingga dapat meningkatkan kinerja para individu yang terlibat didalamnya, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

**H1:** Partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah.

### **2.2.2. Hubungan Kejelasan Tujuan Anggaran Dan Kinerja Aparat**

Locke dan Schweiger (1979) menunjukkan bahwa kejelasan tujuan dapat meningkatkan kinerja manajerial, sedangkan kurangnya kejelasan mengarah pada kebingungan dan ketidakpuasan para pelaksana, yang berakibat pada penurunan kinerja. Beberapa penelitian mendukung pengaruh positif kejelasan tujuan terhadap kinerja manajerial (Ivancevich, 1976; Steers, 1975; Imoisili, 1989). Manajer yang bekerja tanpa tujuan yang jelas akan dihadapkan pada tingginya ketidakpastian atas pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

Maryanti (2002) menemukan bahwa aparat pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur dapat mengetahui hasil usahanya melalui evaluasi yang dilakukan secara efektif untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran dibuatnya dan mereka merasa puas bahwa anggaran yang dibuatnya adalah bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Munawar (2006) juga menemukan bahwa kejelasan tujuan anggaran menghasilkan pengaruh cukup kuat terhadap kinerja aparat

pemerintah daerah Kabupaten Kupang dalam melaksanakan anggaran. Istiyani (2009) menemukan bahwa kejelasan tujuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat di Kabupaten Temanggung.

Berdasarkan temuan empiris di atas, penelitian ini berargumen bahwa dengan tujuan yang jelas dalam proses penganggaran, akan memberikan implikasi terhadap kejelasan *output* dan *outcome* yang akan dicapai, maka pencapaian kinerja akan optimal sehingga kejelasan tujuan anggaran akan berdampak positif terhadap kinerja oleh sebab itu peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

**H2** : Kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah

### **2.2.3. Hubungan Partisipasi Anggaran Dan Kejelasan Tujuan Anggaran**

Kenis (1979) mengatakan bahwa adanya tujuan anggaran yang jelas akan memudahkan individu menyusun target-target anggaran. Selanjutnya, target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Jelasnya tujuan anggaran maka berpengaruh pada partisipasi anggaran dalam menyusun anggaran, dengan meningkatnya partisipasi anggaran maka akan meningkatkan kejelasan tujuan anggaran.

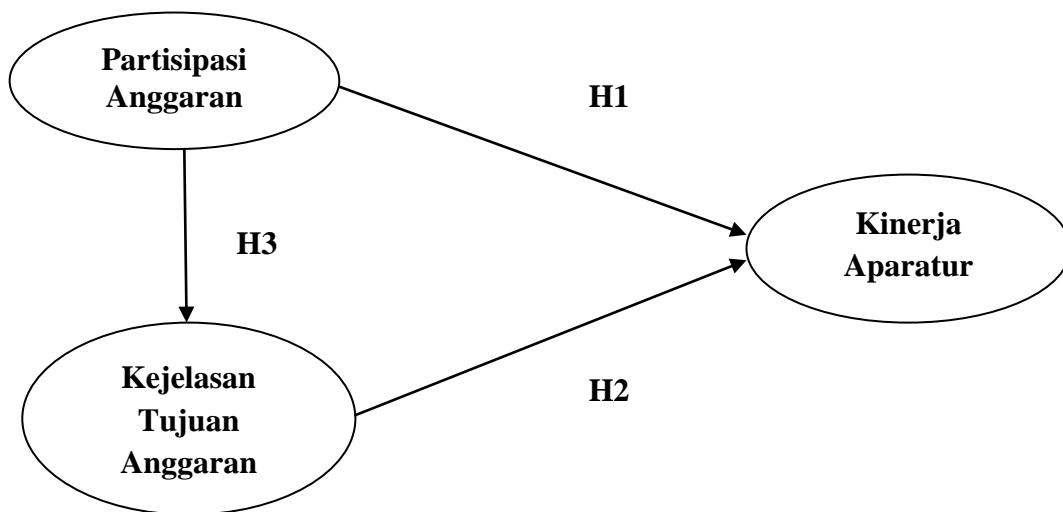
Penelitian ini berargumen bahwa ada hubungan positif antara partisipasi anggaran dengan kejelasan tujuan anggaran. Hubungan positif ini didasari dari logika bahwa ketika aparat mempunyai kejelasan tujuan anggaran mereka akan berpartisipasi dalam perencanaan anggaran pada periode tahun anggaran tersebut baik dalam perencanaan anggaran murni maupun dalam perencanaan anggaran

perubahannya. Berdasarkan pendapat di atas, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

**H3** : Partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kejelasan tujuan anggaran.

#### 2.2.4. Paradigma Penelitian

Berdasarkan uraian hipotesis atas masing-masing interaksi, berikut ini peneliti menyajikan *research framework* atas penelitian ini:



**Gambar 2.2** *Research framewok* hubungan antara Partisipasi Anggaran Dan Kinerja Aparatur melalui Kejelasan Tujuan Anggaran

Pada Gambar 2.2 berdasarkan teori organisasi mengatakan bahwa dengan partisipasi anggaran dapat meningkatkan kejelasan tujuan anggaran untuk mencapai tujuan organisasi. Kemudian, kejelasan tujuan anggaran akan meningkatkan pengetahuan aparatur khususnya mengenai tujuan organisasi yang



diharapkan dapat meningkatkan kinerja aparatur. Untuk lebih jelasnya pada bagian berikutnya adalah penjelasan masing-masing hipotesis atas framework penelitian.