

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Partisipasi Penyusunan Anggaran**

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran (Mardiasmo : 2009).

Menurut Bastian (2009) anggaran dapat diinterpretasi sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang.

Sedangkan menurut Arif dkk. (2002) anggaran (*budget*) adalah rencana kegiatan keuangan yang berisi perkiraan belanja yang diusulkan dalam satu periode dan sumber pendapatan yang diusulkan untuk membiayai belanja tersebut. Umumnya, belanja yang diperkirakan tidak seimbang dengan sumber pendapatan untuk membiayainya. Oleh karena itu, diperlukan aktivitas yang disebut penganggaran (*budgeting*) yaitu aktivitas mengalokasikan sumber daya keuangan yang terbatas untuk pembiayaan belanja negara yang cenderung tanpa batas.

Partisipasi dapat dikategorikan dengan kalimat “turut ambil bagian”. Berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang bersifat demokratis, pengakuan Hak Asasi Manusia, kebebasan dalam mengemukakan pendapat, kebebasan pers dan mengakomodasi atau menampung aspirasi rakyat (Ulum : 2004).

Partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pembuat dan penerima keputusan dan mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran daerah serta pelaksanaannya untuk mencapai target anggaran tersebut (Bangun : 2009). Partisipasi adalah suatu proses dimana individu – individu di dalamnya terlibat dan mempunyai pengaruh atas penyusunan target anggaran yang kinerjanya akan dievaluasi dan mungkin dihargai atas pencapaian target tersebut (Indriantoro : 1995)

Jadi, partisipasi penyusunan anggaran dapat diartikan merupakan keterlibatan SKPD dalam menyusun anggaran pemerintah daerah. SKPD menyusun Rencana Kerja Anggaran sesuai dengan tupoksinya. Dengan melibatkan SKPD dalam penyusunan anggaran, kemungkinan besar hasil yang akan dicapai dapat maksimal karena adanya tanggung jawab moril dalam pelaksanaan anggarannya.

### **2.1.2 Kejelasan Sasaran Anggaran**

Kenis (1979) dalam Bangun (2009) mengatakan terdapat 2 (dua) karakteristik sistem penganggaran yaitu partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran. Menurut Kenis (1979) dalam priyasanti 2014) kejelasan sasaran anggaran merupakan tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksanaan anggaran menjadi bingung dan tidak puas dalam bekerja.

Hal ini menyebabkan pelaksana anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan.

Menurut Bastian (2009) karakteristik anggaran sektor publik adalah sebagai berikut :

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.
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.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

Dari uraian diatas menyebutkan bahwa salah satu karakteristik anggaran sektor publik adalah anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan. Sehingga sasaran anggaran yang jelas sangat dibutuhkan dalam penyusunan anggaran sektor publik.

Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pencapaian kinerja yang diharapkan, dengan mengetahui sasaran anggaran tingkat kinerja akan tercapai. Keterlibatan individu dalam hal ini aparatur pemerintah akan memahami sasaran yang akan dicapai anggaran tersebut, serta bagaimana akan mencapainya dengan menggunakan sumberdaya yang ada, sehingga target anggaran dapat dicapai sesuai anggaran yang telah disusun. Hal ini berarti, kinerja manajerial akan dipengaruhi oleh kejelasan sasaran anggaran.

### 2.1.3. Kinerja Pencapaian Anggaran

Berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/ program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Kinerja diukur dengan menggunakan indikator. Menurut Bastian (2009) indikator kinerja merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), tahap pelaksanaan (*on going*), maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*). Selain itu, indikator juga digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja hari demi hari, organisasi/ unit kerja yang bersangkutan menunjukkan kemajuan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Secara umum, indikator kinerja memiliki beberapa fungsi atau peranan sebagai berikut :

1. Memperjelas tentang apa, berapa, dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan.
2. Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijaksanaan/ program/ kegiatan dan dalam menilai kinerjanya termasuk kinerja instansi pemerintah yang melaksanakannya.
3. Membangun dasar bagi pengukuran, analisis, dan evaluasi kinerja organisasi/ unit kerja. Indikator akan menjadi patokan bagi organisasi dalam menjalankan tugasnya.

Menurut Mardiasmo (2009) sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial.

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Nordiawan dkk (2010) menjelaskan bahwa pengukuran kinerja adalah instrumen yang digunakan untuk menilai hasil akhir pelaksanaan kegiatan terhadap target dan tujuan kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengukuran kinerja terdiri dari aktivitas pendokumentasian proses pelaksanaan yang terdiri atas proses dan aktivitas yang dilakukan untuk mengubah input (sumber daya yang digunakan selama kegiatan) menjadi output (barang atau jasa yang dihasilkan dari sebuah kegiatan).

Menurut Mahmudi (2007) dalam Nordiawan dkk (2010) tujuan penilaian kinerja di sektor publik adalah :

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai.
3. Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya.
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*).

5. Memotivasi pegawai.
6. Menciptakan akuntabilitas publik.

## **2.2 Hasil Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini dilakukan oleh Nurhalimah dkk.(2013) menguji pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur perangkat daerah di pemerintah Aceh. Variabel Dependen (Y) pada penelitian ini adalah kinerja aparatur perangkat daerah, variabel independen (X1) adalah partisipasi penyusunan anggaran dan variabel independen (X2) adalah kejelasan sasaran anggaran. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pencapaian anggaran, sedangkan kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah di pemerintah Aceh.

Penelitian yang dilakukan Putra (2013) menguji tentang pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah pada SKPD Kota Padang. Variabel Dependen (Y) pada penelitian ini adalah kinerja manajerial, variabel independen (X1) partisipasi penyusunan dan variabel independen (X2) adalah kejelasan sasaran anggaran. Hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial di SKPD Kota Padang.

Penelitian yang dilakukan Suwandi (2013) menguji tentang pengaruh kejelasan sasaran anggaran dan desentralisasi terhadap kinerja pemerintah daerah SKPD Kota Padang. Variabel Dependen (Y) pada penelitian ini adalah kinerja pemerintah daerah,

variabel independen (X1) adalah kejelasan sasaran anggaran dan variabel independen (X2) adalah desentralisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran dan desentralisasi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah SKPD Kota Padang.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Bangun (2009) tentang pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD Kabupaten Deli serdang secara simultan menunjukkan ketiga variabel independen berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD, sedangkan secara parsial kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial. Pada penelitian ini variabel dependen (Y) adalah kinerja manajerial SKPD, variabel independen (X1) adalah partisipasi penyusunan anggaran, variabel independen (X2) adalah kejelasan sasaran anggaran, variabel independen (X3) adalah struktur desentralisasi. Penelitian ini menggunakan variabel pemoderasi pengawasan internal. Ringkasan penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1.

## Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti / Tahun	Judul Peneliti	Variabel yang digunakan	Hasil Penelitian
1	Nurhalimah, Darwis, Sukriy Abdullah (2013)	Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan kejelasan anggaran terhadap kinerja	Variabel Independen: Kinerja aparatur perangkat daerah Variabel Independen : Partisipasi	Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah , sedangkan kejelasan

		Aparatur Perangkat Daerah di Pemerintah Aceh	penyusunan anggaran dan kejelasan anggaran	anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah di pemerintahan aceh
2	Deki Putra (2013)	Pengaruh akuntabilitas publik dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah(studi empiris pada SKPD Padang)	Variabel Dependen: Kinerja manajerial SKPD Variabel Independen: Akuntabilitas Publik dan kejelasan sasaran anggaran	Akuntabilitas publik dan kejelasan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial di SKPD kota Padang
3	Annisa Pratiwy Suwandi (2013)	Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Desentralisasi terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada SKPD Pemerintah Kota Padang)	Variabel Dependen : Kinerja Pemerintah Daerah Variabel Independen : Kejelasan sasaran anggaran dan desentralisasi	Kejelasan sasaran anggaran dan desentralisasi berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintahan SKPD Kota Padang
4	Andarias Bangun (2009)	Pengaruh Partisipasi dalam menyusun anggaran, Kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi	Variabel Dependen : Kinerja Manajerial SKPD Variabel Independen : Partisipasi penyusunan anggaran,	Secara simultan menunjukkan ketiga variabel independen berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD, sedangkan secara

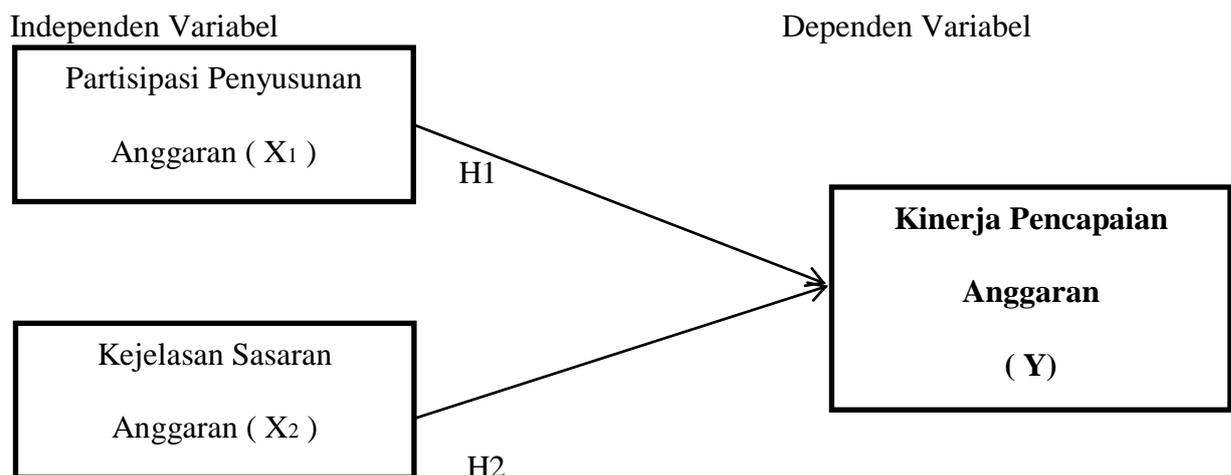
	terhadap kinerja manajerial SKPD dengan pengawas Internal sebagai Variabel Pemoderasi (Studi kasus pada Pemerintah Kabupaten Deli Serdang)	kejelasan anggaran dan struktur desentralisasi Variabel Pemoderasi: Pengawasan Internal	persial kejelasan sasaran anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial.
--	--	--	---

Sumber : Nurhalimah(2013), Annisa Pratiwy (2013), Bangun (2009).

## 2.2 Kerangka Pemikiran Teoritis

Gambar 2.2

### Kerangka Pemikiran



Sumber : Putra(2013), Bangun (2009)

Berdasarkan tinjauan pustaka dan rumusan masalah di atas, peneliti mengidentifikasi 2 (dua) variabel independen yaitu partisipasi penyusunan anggaran ( $X_1$ ) dan kejelasan sasaran anggaran ( $X_2$ ) yang diperkirakan mempengaruhi kinerja

pencapaian anggaran (Y). Secara ringkas kerangka pemikiran dapat dilihat pada gambar 2.2

Dari kerangka pemikiran di atas, dapat diuraikan bahwa partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan akuntabilitas publik diperkirakan mempengaruhi kinerja pencapaian anggaran. Dengan kata lain, partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran yang merupakan variabel independen akan mempengaruhi kinerja pencapaian anggaran yang merupakan variabel dependen.

Penyusunan anggaran dengan keterlibatan SKPD terkait kemungkinan besar akan diperoleh hasil maksimal karena adanya tanggung jawab moril dalam pelaksanaan anggarannya. Sasaran anggaran yang jelas akan membantu aparat pemerintah dalam mencapai target anggaran. Sedangkan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran akan diwujudkan dalam bentuk laporan kinerja kepada DPRD dan masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut dapat diprediksi bahwa semakin tinggi/ rendah partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran maka semakin tinggi/ rendah pula kinerja pencapaian anggaran.

### **2.3 Pengujian Hipotesis**

Hipotesis bisa didefinisikan sebagai hubungan yang diperkirakan secara logis diantara dua atau lebih variabel yang diungkapkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji. Hubungan tersebut diperkirakan berdasarkan jaringan asosiasi yang ditetapkan dalam kerangka teoritis yang dirumuskan untuk studi penelitian. Dengan menguji hipotesis dan menegaskan perkiraan hubungan, diharapkan bahwa solusi dapat ditemukan untuk mengatasi masalah yang dihadapi. (Sekaran : 2011)

### **2.3.1 Hubungan Partisipasi Penyusunan Anggaran Dengan Kinerja Pencapaian Anggaran**

Partisipasi penyusunan anggaran adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pembuat dan penerima keputusan dan mengarah pada seberapa besar tingkat keterlibatan aparat pemerintah daerah dalam menyusun anggaran daerah serta pelaksanaannya untuk mencapai target anggaran tersebut. ( Bangun : 2009).

Partisipasi dalam penyusunan anggaran yang dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selain menyajikan rencana keuangan yang berisi pendapatan dan belanja daerah yang akan dilaksanakan selama satu tahun anggaran juga diharapkan dapat menjadi pertanggungjawaban, alat pengendalian dan evaluasi SKPD tersebut. Dengan demikian diharapkan partisipasi SKPD dalam menyusun anggaran dapat meningkatkan kinerja aparatur karena terdapat tanggungjawab atas pelaksanaan anggaran yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian di atas, disusun hipotesis sebagai berikut :

H<sub>1</sub> : Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pencapaian anggaran.

### **2.3.2 Hubungan Kejelasan Sasaran Anggaran Dengan Kinerja Pencapaian Anggaran**

Anggaran yang disusun dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) harus betul-betul dapat menyajikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, serta korelasi antara besaran anggaran (beban kerja dan harga satuan) dengan manfaat dan hasil yang

ingin dicapai atau diperoleh. Kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauhmana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut.

Kejelasan sasaran anggaran berimplikasi pada aparat untuk menyusun anggaran sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai instansi pemerintah. Aparat akan memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan dengan tepat. Selanjutnya, hal ini akan menurunkan perbedaan antara anggaran yang disusun dengan estimasi terbaik bagi organisasi. (Suwandi : 2013)

Sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan aparat pemerintah menyusun target anggaran. Penyusunan target anggaran dapat memberikan informasi mengenai tingkat keberhasilan yang dicapai oleh aparat pemerintah. Oleh karena itu, sasaran anggaran yang jelas diharapkan dapat meningkatkan kinerja aparatur perangkat daerah yang telah menetapkan target anggaran yang dibuat sebelumnya. Berdasarkan uraian di atas, disusun hipotesis sebagai berikut :

H<sub>2</sub> : Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja pencapaian anggaran.