

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Penganggaran Partisipatif**

###### **2.1.1.1 Pengertian Penganggaran Partisipatif**

Menurut Robbins (2003:179) partisipasi merupakan suatu konsep dimana bawahan ikut terlibat dalam pengambilan keputusan sampai tingkat tertentu bersama atasannya. Menurut Mulyadi (2001:513) definisi partisipasi adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih yang mempunyai dampak masa depan bagi pembuat keputusan tersebut. Garrison dalam Hinduan (2006:408) mendefinisikan anggaran parsitipatif adalah anggaran yang disisipkan dengan kerjasama serta partisipasi penuh dari manajer pada semua tingkatan.

Menurut Soleman (2012:88) anggaran partisipatif adalah suatu proses penyusunan anggaran yang melibatkan para manajer menengah dan bawah dalam suatu organisasi. Keterlibatan para manejer me-nengah dan bawah dalam proses penyusunan anggaran akan memotivasi mereka untuk men-capai tujuan anggaran. Dalam konteks peme-rintahan maka keterlibatan dapat dilihat dari proses penyusunan program dan kegiatan yang disusulkan oleh masing-masing unit organisasi di lingkungan pemerintah.

Menurut Anthony dan Govindarajan (Kurniawan & Krista, 2005:87), pendekatan partisipatif ini juga sangat menguntungkan untuk pusat tanggung jawab yang beroperasi dalam lingkungan yang dinamis dan tidak pasti karena

manajer yang bertanggung jawab semacam itu kemungkinan besar memiliki informasi terbaik mengenai variabel yang memengaruhi pendapatan dan beban mereka.

Penyusunan anggaran dengan pendekatan partisipatif adalah dengan menggabungkan kedua pendekatan *top down* dengan *bottom up*. Anggaran dengan pendekatan ini dimulai dari manajer menyiapkan *draft* pertama untuk anggaran di wilayah tanggung jawabnya berdasarkan panduan/pedoman yang telah dibuat oleh atasan. Selanjutnya, manajer puncak akan memeriksa dan mengkritisi anggaran yang diusulkan. Proses penyusunan anggaran dengan pendekatan gabungan lebih efektif dibandingkan dengan pendekatan *top down* ataupun *bottom up* (Soleman, 2012:90)

Sistem penganggaran organisasi pemerintah saat ini berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2003, menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja dengan pendekatan partisipatif. Semua kegiatan yang menggunakan dana anggaran harus dapat diukur input proses, output, income, benefit dan *impact*-nya sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah.

#### **2.1.1.2 Keunggulan Penganggaran Partisipatif**

Garrison (Nuri Hinduan, 2006:381) menyatakan keunggulan anggaran partisipatif adalah sebagai berikut:

1. *Individuals at all levels of the organization are recognized as members of the team whose views and judgements are valued by top management.*

2. *Budget estimates prepared by front-line managers are often more accurate and reliable than estimates prepared by top-managers who have less intimate knowledge of markets and day-to-day operation.*
3. *Motivation is generally higher when individuals participate in setting their own goals than when the goals are imposed from above. Self-imposed budgets create commitment.*
4. *A manager who is not able to meet a budget that has been imposed from above can always say the budget was unrealistic and impossible to meet. With a self-imposed budget, this excuse is not available.*

Pendapat diatas tersebut dapat diartikan sebagai berikut:

1. Setiap orang pada semua tingkatan organisasi diakui sebagai anggota tim yang pandangan dan penilaiannya dihargai oleh manajemen puncak.
2. Perkiraan anggaran disiapkan oleh manajer level bawah yang lebih akurat dan dapat diandalkan dari perkiraan yang disiapkan oleh manajer level atas yang memiliki pengetahuan kurang detail mengenai pasar dan operasi sehari-hari.
3. Motivasi pada umumnya lebih tinggi ketika individu berpartisipasi dalam menetapkan tujuan mereka sendiri dari pada ketika tujuan yang disiapkan dari atasan.
4. Manajer yang tidak mampu memenuhi anggaran yang dipaksakan oleh atasan akan selalu mengatakan bahwa anggaran tidak realistis dan mustahil untuk dicapai.

Menurut Anthony dan Govindarajan (Kurniawan & Krista, 2005:93), anggaran partisipatif memiliki keunggulan yaitu:

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

### **2.1.1.3 Kelemahan Partisipatif Anggaran**

Menurut Hansen & Mowen (Fitriasari & Kwary, 2004:377) terdapat kelemahan dan tiga permasalahan yang akan timbul dalam anggaran partisipatif yaitu:

1. Penetapan standar yang terlalu rendah atau tinggi

Penetapan target anggaran cenderung akan menjadi tujuan individual manajer dalam situasi penganggaran partisipatif, sehingga penetapan target anggaran yang terlalu mudah ataupun terlalu sulit akan dapat menyebabkan turunnya kinerja manajer. Bila target terlalu mudah untuk dicapai, maka manajer mungkin akan kehilangan semangat dan kinerjanya akan menurun. Sedangkan bila target anggaran terlalu sulit untuk dicapai, kegagalan pencapaian target tersebut akan menyebabkan frustrasi dan mendorong manajer ke arah prestasi kerja yang buruk.

2. Masuknya *slack* (senjangan) anggaran

Anggaran partisipatif menimbulkan kesempatan bagi manajer untuk menciptakan slack anggaran. Slack anggaran merupakan 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. Slack anggaran dalam jumlah besar dapat merugikan perusahaan, sebab sumber daya yang ada mungkin tidak dapat digunakan secara produktif karena telah terikat di tempat yang sebenarnya tidak membutuhkannya.

3. Partisipasi semu (*pseudoparticipation*)

Hal ini terjadi bila manajer puncak memegang kendali total atas proses penganggaran dan pada saat yang sama juga mencari dukungan partisipasi dari bawahannya. Manajer puncak hanya berusaha untuk mendapatkan penerimaan formal dari bawahannya atas anggaran yang disusun, bukan mencari masukan bagi penyusunan anggaran. Pseudoparticipation ini menyebabkan tidak diperolehnya efek-efek positif perilaku manajer yang diharapkan dari adanya penerapan anggaran partisipatif dalam. Dalam hal ini bawahan terpaksa menyatakan persetujuannya terhadap keputusan yang akan ditetapkan karena manajer puncak membutuhkan persetujuan mereka.

#### **2.1.1.4 Indikator Partisipatif Anggaran**

Menurut Sinaga (2013:67) ada beberapa indikator dari partisipasi anggaran, antara lain :

a. Keterlibatan dalam penyusunan anggaran

Adanya hak untuk mengajukan usulan anggaran dalam organisasi tersebut sesuai dengan tanggungjawab yang dimilikinya.

b. Pengaruh terhadap penetapan anggaran

Besarnya pengaruh dalam hal ini menunjukkan seberapa besar peran dan keikutsertaan yang diberikan karyawan terhadap keputusan anggaran final.

c. Pentingnya usulan anggaran

Kemampuan individu dalam memberikan usulan/ pendapat dari bawahan diharapkan dapat memberikan manfaat kepada organisasi dalam mencapai tujuan organisasi.

d. Kelogisan dalam anggaran

Kadang anggaran dibuat berdasarkan taksiran dan asumsi, sehingga mengandung unsur ketidakpastian. Oleh karena itu, diperlukan ketelitian dan keyakinan dalam membuat anggaran agar anggaran tersebut logis sesuai dengan kebutuhan yang ada.

#### **2.1.2 Kompetensi**

##### **2.1.2.1 Pengertian Kompetensi**

Menurut Rosidah (2003:11) kompetensi adalah karakteristik dasar dari seseorang yang memungkinkan pegawai mengeluarkan kinerja superior dalam

pekerjaannya. Berdasarkan uraian di atas makna kompetensi mengandung bagian kepribadian yang mendalam dan melekat pada seseorang dengan perilaku yang dapat diprediksi pada berbagai keadaan dan tugas pekerjaan. Prediksi siapa yang berkinerja baik dan kurang baik dapat diukur dari kriteria atau standar yang digunakan. Analisis kompetensi disusun sebagian besar untuk pengembangan karier, tetapi penentuan tingkat kompetensi dibutuhkan untuk mengetahui efektivitas tingkat kinerja yang diharapkan.

Level kompetensi adalah sebagai berikut : *Skill, Knowledge, Social Role, Self Image, Trait dan Motive*. *Skill* adalah kemampuan untuk melaksanakan suatu tugas dengan baik misalnya seorang progamer Komputer. *Knowledge* adalah informasi yang dimiliki seseorang untuk bidang khusus (tertentu), misalnya bahasa komputer. *Social role* adalah sikap dan nilai-nilai yang dimiliki seseorang dan ditonjolkan dalam masyarakat (ekspresi nilai-nilai diri), misalnya : pemimpin. *Self image* adalah pandangan orang terhadap diri sendiri, merefleksikan identitas, contoh : melihat diri sendiri sebagai seorang ahli. *Trait* adalah karakteristik abadi dari seorang karakteristik yang membuat orang untuk berperilaku, misalnya : percaya diri sendiri. *Motive* adalah sesuatu dorongan seseorang secara konsisten berperilaku, sebab perilaku seperti hal tersebut sebagai sumber kenyamanan.

#### **2.1.2.2 Aspek-aspek yang terkandung dalam Kompetensi**

Beberapa aspek yang terkandung dalam konsep kompetensi adalah sebagai berikut (Sutrisno, 2010: 204):

1. Pengetahuan (*knowledge*), yaitu kesadaran dalam bidang kognitif. Misalnya seorang karyawan mengetahui cara melakukan identifikasi belajar, dan bagaimana melakukan pembelajaran yang baik sesuai dengan kebutuhan yang ada di perusahaan.
2. Pemahaman (*understanding*), yaitu kedalaman kognitif, dan afektif yang dimiliki oleh individu. Misalnya, seorang karyawan dalam melaksanakan pembelajaran harus mempunyai pemahaman yang baik tentang karakteristik dan kondisi kerja secara efektif dan efisien.
3. Nilai (*value*), adalah suatu standar perilaku yang telah diyakini dan secara psikologis telah menyatu dalam diri seseorang. Misalnya, standar perilaku para karyawan dalam melaksanakan tugas (kejujuran, keterbukaan, demokratis, dan lain-lain).
4. Kemampuan (*skill*), adalah sesuatu yang dimiliki oleh individu untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan yang dibebankan kepada karyawan.
5. Sikap (*attitude*), yaitu perasaan (senang-tidak senang, suka-tidak suka) atau reaksi terhadap suatu rangsangan yang datang dari luar. Misalnya reaksi terhadap krisis ekonomi, perasaan terhadap kenaikan gaji.
6. Minat (*interest*), adalah kecenderungan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan. Misalnya melakukan suatu aktivitas kerja.

### **2.1.2.3 Tingkat kompetensi**

Menurut Wibowo (2007:96) mengelompokkan tiga tingkatan kompetensi yaitu:

### 1. *Behavioral Tools*

- a. *Knowledge* merupakan informasi yang digunakan orang dalam bidang tertentu, misalnya membedakan antara akuntan senior dan junior.
- b. *Skill* merupakan kemampuan orang untuk melakukan sesuatu dengan baik. Misalnya, mewawancara dengan efektif, dan menerima pelamar yang baik.

### 2. *Image Attribute*

- a. *Social Role* merupakan pola perilaku orang yang diperkuat oleh kelompok sosial atau organisasi.
- b. *Self Image* merupakan pandangan orang terhadap dirinya sendiri, identitas, kepribadian, dan harga dirinya.

### 3. *Personal Charasteristic*

- a. *Traits* merupakan aspek tipikal berperilaku Misalnya, menjadi pendengar yang baik.
- b. *Motive* merupakan apa yang mendorong perilaku seseorang dalam bidang tertentu (prestasi, afiliasi, kekuasaan).

#### **2.1.2.4 Indikator Kompetensi**

Ada lima indikator kompetensi yang harus dimiliki oleh semua individu (Moehariono, 2009:15) yaitu sebagai berikut:

1. Keterampilan menjalankan tugas (*Task-skills*), yaitu keterampilan untuk melaksanakan tugas-tugas rutin sesuai dengan standar di tempat kerja.

2. Keterampilan mengelola tugas (*Task management skills*), yaitu keterampilan untuk mengelola serangkaian tugas yang berbeda yang muncul dipekerjaannya.
3. Keterampilan mengambil tindakan (*Contingency management skills*), yaitu keterampilan mengambil tindakan yang cepat dan tepat bila timbul suatu masalah di dalam pekerjaan.
4. Keterampilan bekerja sama (*Job role environment skills*), yaitu keterampilan untuk bekerja sama serta memelihara kenyamanan lingkungan kerja.
5. Keterampilan beradaptasi (*Transfer skill*), yaitu keterampilan untuk beradaptasi dengan lingkungan kerja yang baru.

### **2.1.3 Kinerja Keuangan**

#### **2.1.3.1 Pengertian Kinerja Keuangan**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mengungkapkan bahwa kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/ program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur. Kinerja merupakan hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang telah dilakukan dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan bersama (*Robbins, 1986* dalam Rai, 2008:40). Di lain pihak, Ahuya (1996) dalam Rai (2008:41) menjelaskan: “*Performance is the way of job or task is done by an individual, a group of an organization.*”

Kinerja berasal dari pengertian *performance*. Pengertian performance sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan hanya kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya (Wibowo, 2013:7)

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat (1) Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah sebagai berikut : “Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Pengertian keuangan daerah sebagaimana dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan Daerah, adalah sebagai berikut : “Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.”

Kinerja Keuangan Pemerintah daerah dari beberapa pengertian di atas dapat di simpulkan adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan di bidang penyelenggaraan pemerintah yang dapat di nilai dengan uang. Setiap organisasi berkeinginan mencapai tingkat kinerja tinggi. Untuk itu perlu mengetahui perkembangan pencapaian standar, target, dan waktu yang tersedia. Pengukuran perlu dilakukan untuk mengetahui apakah pelaksanaan dapat

berjalan sesuai rencana, apakah terdapat kesenjangan kinerja, dan apakah hasil akhir diperkirakan dapat dicapai. Apabila tidak dapat mengukur, maka tidak dapat mengelola pelaksanaan kinerja yang dapat menjamin pencapaian tujuan dan sasaran yang telah direncanakan.

### **2.1.3.2 Indikator kinerja keuangan pemerintah daerah**

Ada beberapa kriteria yang dijadikan untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah (Seftiana, 2008:90):

1. Kemampuan struktural organisasinya

Struktur organisasi pemerintah daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawab, jumlah unit-unit beserta macamnya cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas.

2. Kemampuan aparatur pemerintahnya

Aparatur pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, keahlian moral disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diidam-idamkan setiap daerah.

3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat

Pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat mau berperan dalam kegiatan pembangunan.

#### 4. Kemampuan keuangan daerah

Pemerintah daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan sebagai pelaksana pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri. Untuk itu kemampuan keuangan daerah harus mampu mendukung terhadap pembiayaan kegiatan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan.

### **2.2 Hubungan Penganggaran Partisipatif Dengan Kinerja Keuangan**

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan di bidang penyelenggaraan pemerintah yang dapat di nilai dengan uang. Garrison (Nuri Hinduan, 2006:408) mendefinisikan anggaran partisipatif adalah anggaran yang disisipkan dengan kerjasama serta partisipasi penuh dari manajer pada semua tingkatan. Jika aparaturnya pemerintah daerah dapat melakukan penganggaran dengan cara bekerja sama dengan baik maka nantinya kinerja keuangan pemerintah daerah akan semakin meningkat.

### **2.3 Hubungan Kompetensi Dengan Kinerja Keuangan**

Menurut Rosidah (2003:11) kompetensi adalah karakteristik dasar dari seseorang yang memungkinkan pegawai mengeluarkan kinerja superior dalam pekerjaannya. Kinerja keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak

dan kewajiban daerah tersebut. Jika aparaturnya pemerintah daerah memiliki kompetensi yang baik maka kinerja keuangan pemerintah daerah pun akan baik.

#### **2.4 Penelitian Sebelumnya**

Yanida (2013) melakukan penelitian tentang Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empiris pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja aparaturnya pemerintah Kota Palangka Raya dengan sistem pengendalian, desentralisasi dan gaya kepemimpinan sebagai variabel pemoderasi. Populasi penelitian adalah pegawai SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), dengan teknik pengambilan *sample proportional random sampling*. Penelitian ini menggunakan *hierarchical regression* (regresi berjenjang). Hasil penelitian menunjukkan semakin besar tingkat partisipasi pegawai dalam penyusunan anggaran, maka kinerja pegawai juga akan meningkat. Sistem pengendalian, desentralisasi dan gaya kepemimpinan juga terbukti memperkuat pengaruh partisipasi anggaran dengan kinerja aparaturnya pemerintah daerah.

Kahar dkk (2017) melakukan penelitian tentang Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Kompetensi Dan Komitmen Terhadap Kinerja Pegawai Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Palu. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis regresi linear berganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketiga variabel secara bersama-sama mempengaruhi kinerja pegawai, artinya bahwa adanya peningkatan partisipasi penyusunan anggaran (X1), kompetensi (X2), komitmen (X3) berpengaruh terhadap peningkatan kinerja

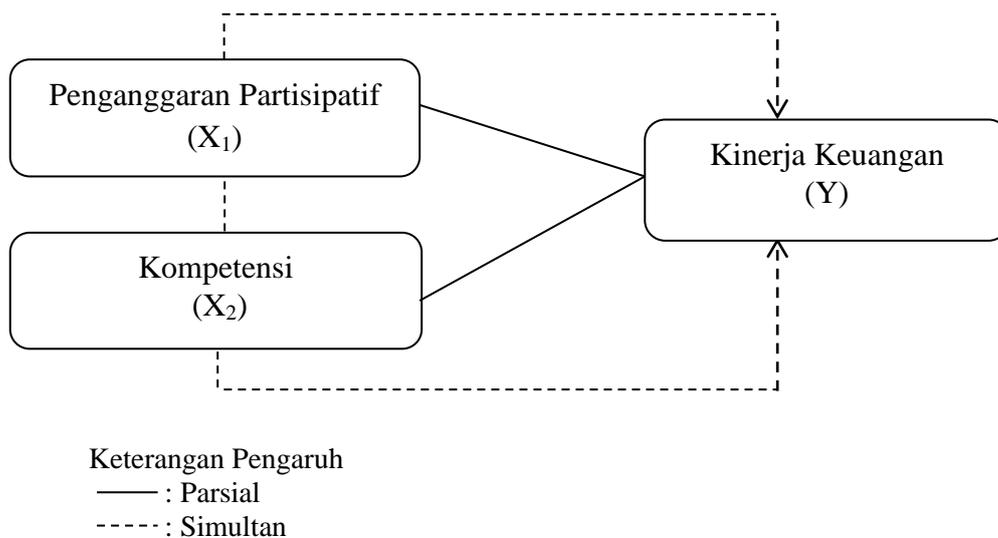
pegawai (Y). Secara parsial mempengaruhi kinerja pegawai, artinya bahwa adanya peningkatan partisipasi penyusunan anggaran (X1) berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pegawai (Y). Secara parsial mempengaruhi kinerja pegawai, artinya bahwa adanya peningkatan kompetensi (X2) berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pegawai (Y). Secara parsial mempengaruhi kinerja pegawai, artinya bahwa adanya peningkatan komitmen (X3) berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pegawai (Y).

Soleman dkk (2012) melakukan penelitian tentang pengaruh penganggaran partisipatif terhadap kinerja manajerial dengan budaya organisasi dan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderating. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur pengaruh interaksi penganggaran partisipatif dengan budaya organisasi dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja manajerial secara simultan dan interaksi penganggaran partisipatif dengan budaya organisasi terhadap kinerja manajerial serta interaksi penganggaran partisipatif dengan gaya kepemimpinan terhadap kinerja manajerial secara parsial. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis dan untuk menguji hipotesis digunakan analisis MRA (*Moderating Regression Analysis*). Survey dilakukan pada 144 aparatur yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran pada Pemerintah Daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa interaksi penganggaran partisipatif dengan budaya organisasi dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja manajerial berhubungan positif. selanjutnya interaksi penganggaran partisipatif dan budaya organisasi berpengaruh negatif terhadap kinerja manajerial, sementara interaksi peng-

anggaran partisipatif dengan gaya kepemimpinan berpengaruh positif terhadap kinerja manajerial.

## 2.5 Kerangka Penelitian

Penelitian ini terdapat variabel independen dan variabel dependen. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan membuktikan pengaruh penganggaran partisipatif dan kompetensi sebagai variabel independen terhadap kinerja keuangan sebagai variabel dependen. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka model penelitian sederhana akan digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**

## 2.6 Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini diduga ada Pengaruh Penganggaran Partisipatif dan Kompetensi Terhadap Kinerja Keuangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Di Kecamatan Lubuk Raja Kabupaten OKU baik secara parsial maupun simultan.