BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Partisipasi Penganggaran

2.1.1.1 Pengertian Anggaran

Mardiasmo (2001:121) menjelaskan mengenai pengertian anggaran yaitu sebagai berikut :

> "Anggaran merupakan alat terpenting bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat".

Adapun pengertian anggaran menurut Munandar (2001:1) yaitu adalah :

> "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".

Selanjutnya Anthony dan Govindarajan (2005:90) mendefinisikan anggaran adalah sebagai berikut :

> "Anggaran adalah sebuah rencana keuangan, biasanya mencakup periode satu tahun dan merupakan alat-alat perencanaan untuk perencanaan jangka pendek dan pengendalian dalam organisasi".

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan suatu rencana keuangan yang disusun secara sistematis yang dinyatakan dalam ukuran

moneter dan juga merupakan sebagai suatu alat perencanaan untuk waktu atau periode yang akan datang.

2.1.1.2 Jenis-Jenis Anggaran

Menurut Nordiawan (2006:50) jenis anggaran sektor publik terbagi menjadi lima yaitu sebagi berikut :

"1. Anggaran operasional dan anggaran modal
digunakan untuk merencanakan kebutuhan dalam menjalankan operasi sehari-hari (waktu satu tahun), sedangkan anggaran modal adalah menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot dan sebagainya.
2. Anggaran *tentative dan enacted*
Anggaran tentatif adalah anggaran yang tidak memerlukan pengesahan dari lembaga legislatif karena kemunculannya yang di picu oleh hal-hal yang tidak di rencanakan sebelumnya, sedangkan anggaran enacted adalah anggaran yang di rencanakan kemudian di bahas dan di setujui oleh lembaga legislatif.
3. Anggaran dana umum dan anggaran dana khusus
Anggaran dana umum adalah di gunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang bersifat umum dan sehari- hari, sedangkan anggaran dana khusus adalah di cadangkan atau dialokasikan khusus untuk tujuan tertentu.
4. Anggaran tetap dan anggaran fleksibel
Anggaran tetap adalah apropriasi belanja sudah di tentukan jumlahnya di awal tahun anggaran, jumlah tersebut tidak boleh di lampauin meskipun ada peningkatan jumlah kegiatan yang di lakukan, sedangkan anggaran fleksibel adalah harga barang atau jasa per unit telah di tetapkan namun jumlah anggaran keseluruhan akan berfluktuasi berpengaruh pada banyaknya kegiatan yang di lakukan.
5. Anggaran eksekutif dan anggaran legislatif
Anggaran eksekutif adalah anggaran yang di susun oleh lembaga eksekutif, dalam hal ini pemerintah, sedangkan anggaran legislatif adalah anggaran yang di susun oleh lembaga legislatif tanpa keterlibatan pihak eksekutif".

2.1.1.3 Fungsi Anggaran

Menurut Nordiawan (2006:48) anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama antara lain sebagai alat perencanaan, pengendalian, kebijakan, politik, koordinasi dan komunikasi, penilai kerja, serta komunikasi.

"1. Anggaran sebagai alat perencanaan
   Dengan adanya anggaran, organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan dibuat.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
   Dengan adanya anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya (*misspending*).
3. Anggaran sebagai alat kebijakan
   Melalui anggaran organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu. Contohnya adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam hal kebijakan fiskal, apakah melakukan kebijakan fiskal ketat atau longgar dengan mengatur besarnya pengeluaran yang direncanakan.
4. Anggaran sebagai alat politik
   Dalam organisasi sektor publik, melalui anggaran dapat dilihat komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan.
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
   Melalui dokumen anggaran yang komprehensif sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan suborganisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan juga apa yang dilakukan oleh bagian / unit kerja lainnya.
6. Anggaran sebagai alat penilai kerja
   Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu aktifitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.
7. Anggaran sebagai alat komunikasi
   Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian".

2.1.1.4 Pengertian Partisipasi

Partisipasi merupakan perilaku, pekerjaan, dan aktivitas yang dilakukan oleh manajer selama aktivitas berlangsung, adapun pengertian partisipasi meurut Kennis yang dikutip oleh Fazli dan Muslim (2006:6) adalah sebagai berikut :

> "Partisipasi yaitu tingkat keterlibatan manajer dalam penyiapan anggaran dan besarnya pengaruh manajer terhadap *budget goals* unit organisasi yang menjadi tanggungjawabnya".

Kemudian menurut Mardiasmo (2002:55) menjelaskan definisi dari partisipasi adalah sebagi berikut :

> "Partisipasi adalah bentuk pengikutsertaan komponen-komponen masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan".

Selanjutnya menurut Krina (2003:19) menyatakan bahwa partisipasi adalah :

> "Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam setiap aktivitas proses pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah daerah pada saat penyusunan arah dan kebijakan, penentuan strategi dan prioritas serta advokasi anggaran".

Dari pengertian diatas maka dapat disimpulkan partisipasi merupakan suatu tingkat keterlibatan individu-individu atau komponen masyarakat yang memiliki kepentingan untuk ikut serta dan terlibat dalam proses perencanaan pengelolaan keuangan dan pengambilan keputusan disetiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah.

2.1.1.5 Pengertian Partisipasi Penganggaran

Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan ciri penyusunan anggaran yang menekankan kepada partisipasi manajer setiap pusat pertanggungjawaban dalam proses penyusunan dan penentuan sasaran anggaran yang menjadi tanggungjawabnya, pengertian partisipasi penganggaran menurut Brownnell yang

dikutip oleh Misni Erwati (2009) menjelaskan pengertian partisipasi anggaran adalah sebagi berikut :

> "Partisipasi penganggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh individu dalam penyusunan anggaran".

Garrison dan Noreen (2004:408) menjelaskan bahwa pengertian dari partisipasi anggaran yaitu :

> "Partisipasi anggaran adalah anggaran yang dipersiapkan dengan kerjasama dan partisipasi penuh dari manajer disemua level".

Selanjutnya Anthony Govindaraja (2005:14) menjelaskan definisi dari partisipasi anggaran yaitu sebagai berikut :

> "Partisipasi anggaran adalah proses dimana pembuat anggaran ikut terlibat dan mempunyai pengaruh dalam penentuan besar anggaran, dan pada dasarnya partisipasi anggaran memberikan kesempatan bagi para manajer untuk ikut menyusun anggaran dan memberikan rasa tanggung jawab kepada para manajer dan bawahan yang mendorong timbulnya kreatifitas".

Nurcahyani (2010) mendefenisikan partisipasi anggaran secara terperinci sebagai berikut :

"1. Sejauh mana anggaran dipengaruhi oleh keterlibatan para pengurus.
2. Alasan-alasan pihak manajer pada saat anggaran dalam diproses revisi.
3. Keinginan memberikan usulan atau pendapat anggaran kepada pihak atasan tanpa diminta.
4. Sejauh mana manajer mempunyai pengaruh dalam anggaran akhir.
5. Kepentingan manajer dalam kontribusinya terhadap anggaran.
6. Anggaran didiskusikan antara pihak manajer puncak dengan manajer pusat pertanggungjawaban pada saat anggaran disusun".

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi anggaran yaitu adalah suatu proses pengambilan keputusan bersama antara manjer disemua

level dan sebarapa besar pengarauh dari keterlibatan para manajer tersebut dalam proses penyusunan anggaran dan penetapan kinerja dan tujuan yang akan dicapai.

2.1.1.6 Indikator Partisipasi Penganggaran

Sesuai dengan teori yang didapat mengenai partisipasi penganggaran menurut Antony Govindaraja (2005:14) maka dapat ditentukan indikator partisipasi penganggaran menurut yaitu sebagai berikut :

"1. Keterlibatan dalam proses penyusunan anggaran.
2. Pengaruh dalam penentuan besaran anggaran.
3. Kontribusi dalam penyusunan anggaran".

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa indikator partisipasi anggaran yaitu keterlibatan individu-individu dalam penyusunan anggaran, pengaruh individu-individu untuk mencapai target anggaran dan kontribusi yang diberikan dalam penyusunan anggaran untuk mengarahkan peningkatan kreatifitas.

2.1.1.7 Keunggulan dan Kelemahan Partisipasi Penganggaran

Keuntungan dari partisipasi penganggaran adalah memacu peningkatan moral, dan inisiatif bagi mereka untuk mengembangkan ide dan informasi pada seluruh tingkat manajemen, berikut ini adalah beberapa keunggulan dari anggaran partisipasi menurut Garrison dan Noreen (2004:408) sebagai berikut:

"1. Setiap orang pada semua tingkatan organisasi diakui sebagai anggota tim yang pandangan dan penilaiannya dihargai oleh manajemen puncak.

2. Setiap orang yang berkaitan langsung dengan suatu aktifitas mempunyai kedudukan terpenting dalam pembuatan estimasi anggaran
3. Setiap orang lebih cenderung mencapai anggaran yang penyusunannya melibatkan orang tersebut, sebaliknya orang kurang terdorong untuk mencapai anggaran yang berasal dari atas.
4. Suatu anggaran partisipatif mempunyai sistem kendalinya sendiri yang unik, sehingga jika mereka tidak dapat mencapai anggaran, maka yang harus mereka salahkan adalah diri mereka sendiri. Di sisi lain, jika anggaran dialirkan dari atas mereka akan selalu berdalih bahwa anggarannya tidak masuk akal atau tidak realistis untuk diterapkan dan dicapai".

Adapun kelemahan dari penganggaran partisipasi yaitu terlalu banyak melibatkan pihak dalam proses penyusunan anggarannya, keterlibatan ini mencakup semua tingkat manajer dimana dalam proses penyusunan anggaran akan memakan waktu yang cukup lama dan jika tidak terkendali dengan baik maka akan menimbulkan konflik antara manajer tingkat atas dan tingkat bawah. Ada tiga masalah yang menjadi kelemahan dalam partisipasi penganggaran menurut Hansen dan Mowen (2004:362) yaitu sebagi berikut :

"1. Pembuatan standar yang terlalu tinggi atau rendah, sejak yang dianggarkan menjadi tujuan manajer.
2. Slack anggaran, adalah perbedaan antara jumlah sumberdaya yang sebenarnya diperlukan untuk menyelesaikan tugas secara efisien dengan jumlah yang diajukan oleh manajer yang bersangkutan untuk mengerjakan tugas yang sama.
3. Pseudoparticipation, yang mempunyai arti bahwa perusahaan menggunakan pertisipasi dalam partisipasi penganggaran padahal sebenarnya tidak. Dalam hal ini bawahan terpaksa menyatakan persetujuan terhadap keputusan yang akan diterapkan karena perusahaan membutuhkan persetujuan mereka".

2.1.2 Pengawasan Intern

2.1.2.1 Pengertian Pengawasan

Menurut Kadarisman (2012:172) yang menyatakan pengawasan yaitu sebaga berikut :

> "Pengawasan merupakan sebagai salah satu fungsi manajemen dari suatu proses yang tidak terputus untuk menjaga agar pelaksanaan tugas , fungsi, dan wewenang tidak menyimpang dari aturan yang telah ditetapkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi, sebagai salah satu fungsi manajemen pengawasan pada hakikatnya harus menegakan pilar-pilar efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas serta sesuai aturan dan tepat sasaran".

Kemudian Siagian (2001:52) mendefinisikan pengawasan yaitu sebagai berikut :

> "Pengawasan adalah suatu proses pengamatan kegiatan operasional yang dimaksudkan untuk lebih menjamin bahwa penyelenggaraannya sesuai dengan rencanayang telah ditetapkan sebelumnya".

Selanjutnya Saydam (2000:584) mengemukakan bahwa pengawasan yaitu :

> "Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan, agar proses pekerjaan itu sesuai dengan hasil yang diinginkan".

Dari uraian diatas dapat disimpulkan pengawasan yaitu merupakan suatu proses pengamatan yang dilakukan untuk mengendalikan pelaksanaan kegiatan dan suatu pekerjaan yang dilakukan ,agar sesuai dengan proses dan rencana yang sudah ditetapkan.

2.1.2.2 Fungsi Pengawasan

Berikut dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai fungsi pengawasan. Siagian (2002:73) mengemukakan bahwa fungsi pengawasan adalah sebagai berikut :

> "Fungsi pengawasan adalah menyoroti apa yang sedang terjadi pada waktu kegiatan operaisonal yang sedang berlangsung, jika penyimpangan ditemukan, tindakan korektif apa saja yang diambil sehingga dengan demikian organisasi kembali ke rel yang sebenarnya. Dengan kata lain sorotan perhatian manajemen dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan adalah membandingkan isi rencana dengan kinerja nyata *(actual performance)*".

Selanjutnya Winardi (2000:166) mengemukakan bahwa ada beberapa fungsi pengawasan yaitu sebagi berikut :

"1. Menentukan tujuan-tujuan dan merencanakan bagaimana mencapainya.
2. Menentukan berapa banyak pegawai diperlukan serta keterampilan yang perlu dimiliki oleh suatu organisasi.
3. Menyeleksi individu-individu untuk mengisi suatu posisi dan kemudian diberi tugas kerja agar mereka bertanggungjawab untuk melaksanakan pekerjaan itu dengan baik.
4. Meneliti lapoaran mengenai rencana-rencana yang dilaksanakan untuk mempelajari kembali rencana-rencana tersebut sehubungan dengan hasil yang akan dicapai".

Dari uraian diatas disimpulkan bahwa pengawasan dilakukan untuk menjamin agar apa yang dilaksanakan atau kinerja pegawai, unit, atau organisasi sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya, pengawasan juga merupakan suatu tindakan yang dijalankan melalui proses dengan berbagai tahapan yang berkesinambungan antara satu tahap dengan tahap lainnya sehingga menjadi suatu sistem yang terintegrasi, adapun masing-masing tahap tersebut dapat memberikan informasi beserta data yang diperlukan untuk menyusun suatu perencanaan selanjutnya.

2.1.2.3 Pengertian Pengawasan Intern

Kemudian Sentanoe Kertonegoro (2001:95) mendefinisikan mengenai pengertian dari pengawasan intern yaitu sebagai berikut:

> "Pengawasan intern adalah sebagai usaha sistematis untuk menetapkan standar kegiatan dengan tujuan perencanaan, menyusun sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan yang dilakukan dengan standar, menentukan, serta mengukur pertimpangan dan melakukan tindakan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber dipergunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan organisasi".

Menurut Mulyadi (2001:163) menyatakan bahwa pengawasan intern adalah:

> "Pengawasan internal meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuaran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen".

Selanjutnya pengertian pengawasan intern menurut Harahap (2004:134) pengawasan yaitu sebagai berikut :

> "Pengawasan intern adalah bentuk pengawasan yang mencakup struktur dan seluruh metode dan prosedur yang dikoordinasikan yang digunakan didalam organisasi dengan tujuan untuk keamanan harta yang dimiliki perusahaan, memeriksa ketelitian dan kebenaran data akuntansi, memajukan efisiensi dalam usaha, dan membantu mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen yang telah ditetapkan lebih dahulu".

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan intern merupakan suatu pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan dalam suatu organisasi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi suatu kegiatan, keberhasilan dari suatu pelaksanaan pengawasan tersebut, dapat terlihat pada indikasi antara lain yaitu :meningkatnya disiplin dan prestasi kerja pegawai atau organisasi, selanjutnya terjadi

pengurangan tingkat penyalahgunaan wewenang dan berkurangnya kebocoran, pemborosan serta berbagai bentuk pungutan, dan semakin berkurangnya kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan pekerjaan, pengawasan internal harus mengacu pada hasil suatu pekerjaan.

2.1.2.4 Indikator Pengawasan Intern

Pengawasan intern atau lebih luasnya sistem pengawasan manajemen merupakan keseluruhan paket, metode dan prosedur yang dianut oleh manajemen dalam suatu organisasi dalam usaha mencapai tujuan organisasi yang diembannya, adapun indikator untuk pengawasan intern menurut Mulyadi (2001:163) yaitu sebagai berikut:

"1. Menjaga kekayaan organisasi
   Adanya pengawasan intern untuk menghindari kemungkinan penyelewengan harta dari kekayaan perusahaan dan memisahkan harta dengan biaya-biaya lainnya. Dengan cara mempertanggungjawabkan transaksi yang berkaitan dengan pembelian dan penjualan, melindungi harta melalui sistem pengawasan intern yang melekat dan menetapkan bagian harta yang dikonsumsikan.
2. Mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi
   Tujuan dari internal check adalah untuk mencegah kesalahan dalam pekerjaan akuntansi baik yang disengaja atau tidak disengaja. Jika suatu kesalahan dapat dihindari maka dianggap bahwa laporan akuntansi menyajikan informasi yang dapat diandalkan. Oleh karna itu transaksi-transaksi dilaksanakan sesuai dengan persetujuan dengan atau wewenang pimpinan, dan juga transaksi-transaksi tersebut dicatat sedemikian rupa sehingga memungkinkan dibuatnya laporan keuangan yang sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi.
3. Mendorong Efisiensi
   Efisiensi didalam perusahaan dapat dilakukan dengan adanya pembagian tanggung jawab.Pada umumnya satu bagian tidak boleh bertanggung jawab untuk melaksanakan semua tahapan-tahapan transaksi.Pembagian tanggung jawab tersebut harus memisahkan operasi, penyimpanan dan pembukuan.Maka dengan adanya pembagian tanggung jawab dapat

meningkatkan kecermatan tanpa memerlukan duplikasi atau pemborosan tenaga.

4. Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen
   Jika manajemen telah menetapkan tujuan dan menyusun organisasi yang tepat maka haruslah ada wewenang dan prosedur pembukuan yang sesuai untuk memastikan tugas itu dilaksnakan dengan cara memuaskan. Sistem merupakan alat bagi manajemen untuk mengadakan pengawasan terhadap operasi dan transaksi-transaksi, dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Supaya prosedur-prosedur tersebut dapat dipahami oleh karyawan perusahaan, maka dibuat pedoman prosedur yang menunjukkan arus dokumen dalam prosedur, pekerjaan yang harus dilakukan dalam masing-masing prosedur dan rekening - rekening yang akan dipakai dalam mencatat transaksi-transaksi tersebut".

1.1.2 Kinerja Unit SKPD

2.1.3.1 Pengertian Kinerja

Harbani Pasolong (2011:175) menjelaskan mengenai konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai dan kinerja organisasi, adapun pengertiannya sebagi berikut :

> "Kinerja pegawai yaitu hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi, sedangkan kinerja organisasi yaitu totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi".

Dapat disimpulkan kedua konsep kinerja tersebut memiliki hubungan sangat erat, karena tercapainya tujuan organisasi tidak bisa lepas dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakan oleh pegawai ang berperan aktif dalam mewujudkan pencapaian dari tjuan suatu organisasi.

Adapun beberapa pendapat mengenai kinerja, seperti yang dikemukakan oleh Indra Bastian (2008:170) yang mengatakan kinerja adalah sebagai berikut:

> "Kinerja adalah istilah umum yang digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas organisasi selama satu periode, dengan referensi pada sejumlah standar seperti biaya masa lalu atau biaya yang diproyeksikan, dan dengan dasar efisisensi, pertanggungjawaban atau akuntabilitas manajemen".

Pengertian kinerja menurut Sinambela (2006:137) yaitu adalah:

> "Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan legal, dan tidak melanggar hokum sesuai dengan moral dan etika".

Sedangkan menurut Chaizi Nasucha (2004:107) mengatakan pengertian dari kinerja organisasi publik adalah sebagai berikut:

> "Kinerja adalah sebagai suatu efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistematik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif".

Selanjutnya Kumorotomo (2005:103) mengungkapkan pengertian kinerja organisasi publik yaitu sabgai berikut:

> "Kinerja organisasi publik adalah hasil akhir (*output*) organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, transparan dalam pertanggungjawaban, efisien, sesuai dengan kehendak pengguna jasa organisasi, visi dan misi organisasi, berkualitas, adil, serta diselenggarakan dengan sarana dan prasarana yang memadai".

Dapat disimpulkan dari uraian diatas, kinerja merupakan hasil kerja seseorang ataupun sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, yang menjalankan pekerjaanya sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing dalam kurun waktu tertentu.

2.1.3.2 Indikator Kinerja Sektor Publik

Menurut Chaizi Nasucha (2004:108) mengemukakan ada empat dasar yang bisa dijadikan indikator kinerja sektor publik yaitu diantaranya:

"1. Akuntabilitas/pertanggungjawaban, yang menunjukan seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik.
2. Efisiensi, yang menunjukann perbandingan hasil yang dicapai dengan pengeluaran.
3. Efektivitas, yang menunjukan perbandingan hasil seharusnya dengan hasil yang dicapai.
4. *Equity* (keadilan), yaitu yang menunjukan tingkat keadilan potensial dari kebijakan yang dihasilkan".

2.1.3.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Kinerja Organisai publik merupakan hasil kerja yang telah dicapai oleh suatu organisasi dalam melakukan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan organisasi, adapun faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja organisasi publik menurut Ruky (2001:7) yaitu sebagi berikut :

"1. Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk mengahasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi. semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi tersebut.
2. Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
3. Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan.
4. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
5. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.
6. Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya".

2.1.3.4 Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah, pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan capaian indikator kinerja. Adapun menurut Mahsun (2006:198) yang mengungkapkan bahwa pengukuran kinerja pemerintah yaitu:

> "Pengukuran kinerja pemerintah daerah diarahkan pada masing-masing satuan kerja yang telah diberi wewenang mengelola sumber daya sebagaimana bidangnya. Setiap satuan kerja adalah pusat pertanggungjawaban yang memiliki keunikan sendiri-sendiri. Dengan demikian perumuan indikator kinerja tidak bisa seragam untuk diterapkan pada semua Satun Kerja yang ada. Namun demikian, dengan pengukuran kinerja setiap satuan kerja ini harus tetap dimulai dari pengidentifiksian visi, misi, falsafah, kebijakan, tujuan, sasaran, program, anggaran serta tugas dan fungsi yang telah ditetapkan".

Sedangkan menurut Dwiyanto (2006:47) mendefinisikan bahwa pengukuran kinerja adalah :

> "Pengukuran kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya, dalam birokrasi publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh birokrasi itu untuk memenuhi harapan masyarakat".

Maka dari itu Harbani Pasolong (2011:186) menyimpulkan bahwa tujuan dari dilakukannya pengukuran atau penilaian kinerja tersebut yaitu untuk dijadikan :

"1. Sebagai dasar untuk memberikan kompensasi kepada pegawai yang setimpal dengan kinerjanya.
2. Sebagai dasar untuk melakukan promosi bagi pegawai yang memiliki kinerja yang baik.

3. Sebagai dasar untuk melakukan mutasi terhadap pegawai yang kurang cocok dengan pekerjaannya.
4. Sebagai dasar untuk melakukan pemberhentian pegawai yang tidak lagi mampu melakukan pekerjaan.
5. Sebagi dasar untuk mengetahui berhasil tidaknya suatu organisasi".

2.2 Kerangka Pemikiran

Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting karena melibatkan berbagai pihak, keikutsertaan dalam penyusunan anggaran merupakan suatu cara yang efektif untuk menciptakan keselarasan tujuan setiap pusat pertanggungjawaban dengan tujuan organisasi secara umum, dimana partisipasi penganggaran menurut Kenis dalam Misni Erwati (2009) yaitu sebagi berikut :

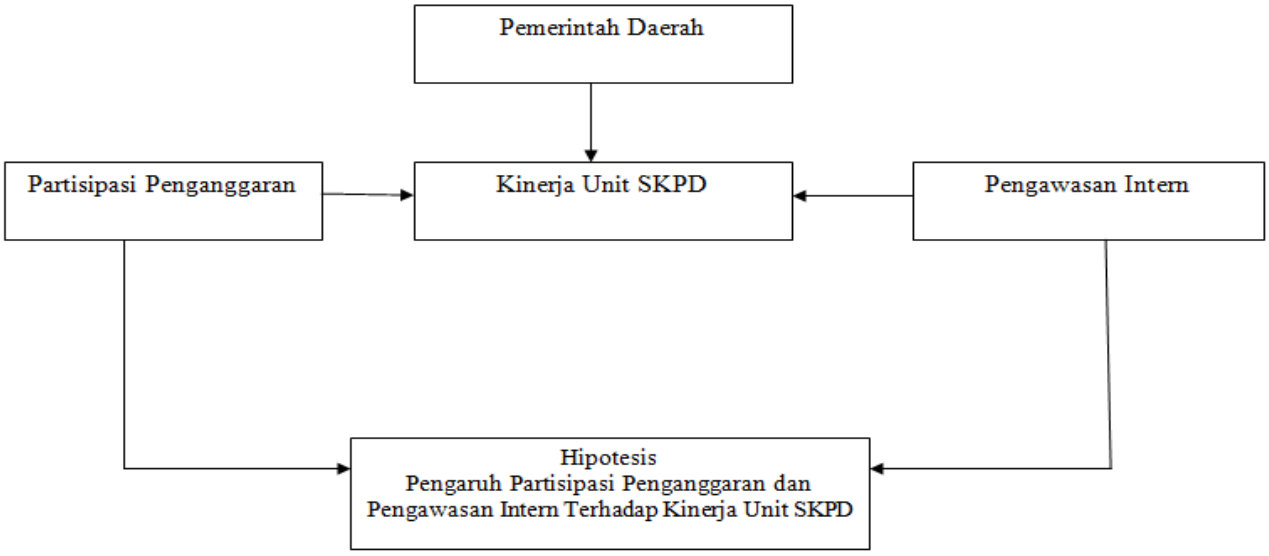
> "Partisipasi penganggaran adalah tingkat keterlibatan dan pengaruh individu dalam proses penyusunan anggaran".

Ketika setiap individu pada setiap organisasi diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam penyusunan anggaran, maka tiap individu tersebut dapat menuangkan ide-ide, gagasan, dan saran demi kesuksesan organanisasinya, serta akan timbul pula tanggungjawab dalam dirinya untuk melaksanakan keputusan yang telah dibuat. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Misni Erwati (2009) dimana adanya pengaruh positif antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah yang menunjukan semakin tinggi tingkat keterlibatan aparatur pemerintah dalam proses partisipasi penganggaran maka semakin baik pula hasil kinerjanya.

Pengawasan intern merupakan seluruh prsoses yang meliputi kegiatan, evaluasi, pemantauan dan kegiatan pengawasan lainnya terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi agar berjalan sesuai dengan tujuan organisasi, adapun pengertian pengawasan intern menurut Saydam (2000:584) mengemukakan bahwa pengawasan yaitu sebagi berikut :

> "Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan, agar proses pekerjaan itu sesuai dengan hasil yang diinginkan".

Pada dasarnya pengawasan intern dapat memberikan dukungan terhadap dukungan terhadap *responsivitas, responsibilitas,* dan *akuntabilitas* pemerintah, maka semakin baik pengawasan intern yang dilaksanakan akan memberi dampak semakin baik terhadap kinerja yang dicapai. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wawan Sukmana dan Lia Anggasari (2009) melakukan penelitian mengenai pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja pemerintah daerah dimana hasilnya menunjukan pengawasan intern berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Dari uraian diatas maka jika tingkat partisipasi penganggaran dalam suatu organisasi publik sangat tinggi dan pengawasan yang dilakukan berjalan dengan baik, akan meningkatkan kinerja dan tujuan yang telah ditentukan akan tercapai.



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.2.1 Pengaruh Partisipasi Penganggaran Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah

Antony dan Govindarajan (2005:93) mengungkapkan bahwa partisipasi anggaran dapat mempengaruhi kinerja yaitu sebagi berikut :

> "Partisipasi penganggaran merupakan proses dimana pembuat anggaran terlibat dan mempunyai pengaruh dalam penentuan besarnya anggaran mempunyai dampak yang positif terhadap motivasi manajerial yang dapat meningkatkan kinerja".

Hal ini diperkuat oleh pernyataan Darlis (2002:35) yang mengungkapkan bahwa :

> "Partisipasi memberikan dampak positif terhadap perilaku karyawan, meningkatkan kuantitas dan kualitas produksi dan meningkatkan kerjasama di antara para manajer, dalam kata lain partisipasi mampu meningkatkan kinerja suatu organisasi".

Selanjutnya teori-teori diatas diperkuat juga dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Rahmiati (2009) yang menunjukan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja dinas pada pemerintah kota palang raya. Kemudian hasil penelitian dari Bambang Sardjito dan Osman Mutaher (2008) menunjukan adanya pengaruh yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah.

Dari teori yang telah dijelaskan diatas dan hasil penelitian terdahulu, maka dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi tingkat partisipasi dalam penyusunan anggaran maka semakin tinggi tingkat kinerjanya, dimana partisipasi penganggaran memiliki pengaruh yang positif terhadap kinerja.

2.2.2 Pengaruh Pengawasan Intern Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah

Kadarisman (2012:217) mengungkapkan pengawasan intern berpengaruh terhadap peningkatan kinerja yaitu sebagi berikut :

> "Tujuan dan sasaran dari pengawasan intern yaitu untuk mengubah prilaku *disfungsional* atau penyimpangan dan untuk menemukan apa yang tidak sesuai dalam berbagai kegiatan operasional suatu organisasi, secara *implisit* terlihat bahwa pengawasan intern merupakan alat yang ampuh untuk meningkatkan produktivitas kerja".

Selanjutnya berdasarkan pandangan Boockholdt (19996:456), Boynton (2001:325) yang menyatakan bahwa :

> "Pengawasan intern merupakan proses yang dipengaruhi oleh dewan direktur, manajemen, dan orang lain, dan didesain untuk memberikan penilaian yang memadai untuk mecapai tujuan organisasi".

Kemudian diperkuat oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Anggi Fawzi (2009) melakukan penelitian tentang pengaruh pengawasan intern dan sistem informasi akuntansi terhadap kinerja pemerintah daerah. Dimana hasil penelitian ini menyatakan bahwa pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah.

Dari teori dan hasil penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan dapat menjadi jaminan bagi sasaran kinerja yang ingin dicapai, dilaksanakannya pengawasan intern yang efektif dan kontinyu pada kegiatan dapat menjamin kinerja berjalan dengan baik, pengawasan intern dapat medorong peningkatan kinerja unit satuan kerja pemerintah daerah.

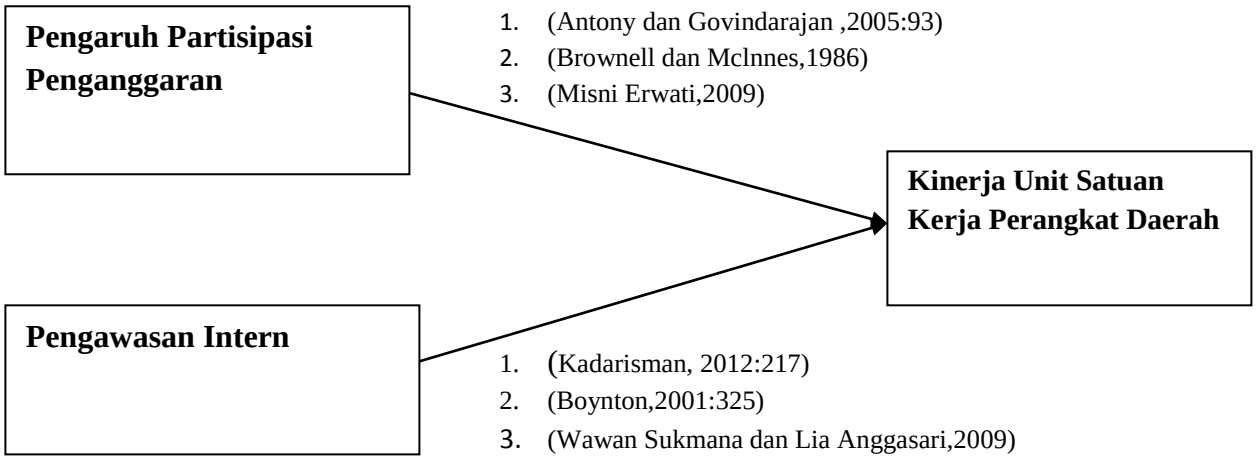
Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

Nama	Judul	Kesimpulan	Perbedaan	Persamaan
Misni Erwati 2009	pengaruh partisipasi penyusunan anggaran bebasis kinerja terhadap kinerja kepala satuan kerja perangkat daerah pemerintah daerah dengan komitmen organisasi dan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderating (survey pada aparatur pemerintah kota jambi	Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja SKPD	Dalam jurnal yang ditulis Misni Erwati partisipasi penyusunan anggaran tidak hanya berpengaruh terhadap kinerja tetapi berpengaruh terhadap organisasi dan gaya kepemimpinan. Lokasi dan tempat penelitian.	Penelitian mengenai patisipasi penganggaran dan pengaruhnya terhadap kinerja.
Bambang Sardjito dan Osman Mutaher	Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah	Penelitian ini menunjukan bahwa partisipasi penyusunan	Dalam penelitian ini membahas mengenai pengaruh partisipasi	Membahasa mengenai partisipasi anggaran

2008	daerah: budaya dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating	anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.	penyusunan anggaran terhadap budaya dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating	terhadap kinerja apparatus pemrintah
Rahmiati 2009	Pengaruh partisipasi terhadap kinerja dinas dengan komitmen organisasi dan budaya paternalistik sebagai variabel pemoderasi.	Penelitian ini menunjukan bahwa partisipasi penganggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja dinas pada pemerintah kota dinas palang raya.	Dalam penelitian ini membahas pengaruh partisipasi terhadap budaya paternalistik sebagai pemoderasi. Lokasi dan waktu penelitian	Membahas mengenai pengaruh partisipasi terhadap kinerja
Noor Azis 2011	Analisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan angggaran dan umpan baliki terhadap peningkatan kinerja manajerial melalui kepuasan kerja dan ketidak pastian lingkungan sebagai variabel moderating	Penelitian ini menunjukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran dapat dibuktikan secara signifikan mempunyai pengaruh positif terhadap kinerja manajerial melalui dampak positif dan signifikan dari kepuasan dan ketidakpastian lingkungan.	Dalam penelitian ini membahas juga mengenai kepuasan kerja dan ketidak pastian lingkungan sebagai variabel moderating. Lokasi dan waktu penelitian	Membahas mengenai analisis pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan angggaran dan umpan baliki terhadap peningkatan kinerja manajerial
Siti Musyarofah 2006	Pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja eksekituf publik dengan moral hazard sebgai variabel pemoderasi	Hasil dari pengujian hipotesis menunjukan bahwa partisipasi anggaran yang tinggi berpengaruh dan akan meningkatkan kinerja manajerial.	Dalam penelitian ini membahas tentang moral hazard sebagai pemoderasi	Penelitian mengenai pengaruh partisipasi penganggaran terhadap kinerja.

Anggi Fawzi 2009	Pengaruh Pengawasan Intern dan Sistem Informasi Akuntansi Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (survey pada organisasi daerah pemerintah kota tasik Malaya)	Hasil penelitian menunjukan bahwa pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerjja pemerintah daerah	Dalam penelitian ini membas juga mengenai sistem informasi akuntansi	Penelitian mengenai pengaruh pengawasan terhdap kinerja pemerintah
Wawan Sukmana dan Lia Anggarsari 2009	Pengaruh Pengawasan Intern dan Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah	Hasil penelitian menunjukan bahwa pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah	Dalam penelitian ini membahas mengenai sistem akuntansi keuangan daerah	Penelitian mengenai pengaruh pengawasan intern terhadap kinerja pemerintah daerah

Berdasarkan uraian pada kerangka pemikiran diatas dan di dukung oleh pendapat para ahli serta penelitian terdahulu, maka dapat di uraikan paradigma pemikiran sebagai berikut :



Gambar 2.1
Paradigma Pemikiran

2.3 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2011:64) mendefinisikan hipotesis adalah sebagai berikut:

> "Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan".

Berdasarkan pada teori yang belum didasarkan pada fakta-fakta yang diperoleh dari penelitian atau pengumpulan data, hipotesis juga adapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian berdasarkan kerangka pemikiran dan didukung dengan teori yang ada, maka penulis mencoba merumuskan hipotesis sebagai berikut:

1. Partisipasi penganggaran dan pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah kabupaten pandeglang.