BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka berisi studi pustaka terhadap buku, artikel, jurnal ilmiah, penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan topik penelitian. Adapun tinjauan pustaka pada penelitian ini meliputi konsep mengenai pengaruh transparansi dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah.

2.1.1 Transparansi

2.1.1.1 Pengertian Transparansi

Pengertian transparansi menurut Mardiasmo (2006:45) menyatakan bahwa:

"Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktifitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan yaitu masyarakat".

Adapun pengertian transparansi menurut Nico Andrianto (2007:20) menyatakan bahwa:

"Transparansi adalah Keterbukaan secara sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik".

Dari kedua definisi di atas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat untuk mengakses informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak

untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah tersebut.

2.1.1.1 Indikator Transparansi

Prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi mengenai kebijakan, proses pembuatan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai.

Prinsip ini menekankan kepada 2 aspek:

a. Komunikasi publik oleh pemerintah.
b. Hak masyarakat terhadap akses informasi.

Menurut Kristianten (2006:73) Indikator-indikator dari Transparansi adalah sebagai berikut :

1. Kesediaan dan Aksesibilitas dokumen
2. Kejelasan dan Kelengkapan informasi
3. Keterbukaan Proses
4. Kerangka regulasi yang menjamin transparansi.

2.1.2 Partisipasi Penyusunan Anggaran

2.1.2.1 Pengertian Partisipasi Penyusunan Anggaran

Menurut M. Nafarin (2007:11) pengertian partisipasi penyusunan anggaran adalah sebagai berikut :

> "Tingkat seberapa jauh keterlibatan dan pengaruh individu didalam menentukan dan menyusun anggaran yang ada dalam divisi atau bagiannya, baik seara periodik maupun tahunan".

Sedangkan menurut Menurut Ida Bagus (2010:19) menjelaskan partisipasi penyusunan anggaran adalah sebagai berikut :

> “Partisipasi penyusunan anggaran adalah proses pengambilan keputusan bersama dua bagian atau lebih pihak dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuatnya, dengan kata lain pekerja dan manajer tingkat bawah memiliki suara dalam prosesnya”.

Sedangkan menurut Ishak dan Ikhsan (2007:93) partisipasi penyusunan anggaran adalah :

> “Suatu proses pengambilan keputusan bersama oleh dua bagian atau lebih dimana keputusan tersebut akan memiliki dampak masa depan terhadap mereka yang membuat nya ,dengan kata lain ketika di terapkan kepada perencanaan , partisipasi mengacu pada keterlibatan manajer tingkat menengah dan kebawah pengambilan keputusan yang mengarah pada penentuan tujuan operasional dan penempatan sasaran kerja”.

Maka dapat disimpulkan oleh penulis bahwa partisipasi penyusunan anggaran adalah suatu tindakan para aparat pemerintah yang ikut dalam proses penyusunan anggaran untuk mencapai target yang telah ditentukan.

2.1.2.2 Tujuan Partisipasi Penyusunan Anggaran

Tujuan merupakan arah untuk mencapai hasil dari akhir suatu kegiatan.

M. Nafarin (2008:106) menjelaskan bahwa terdapat 6 (enam) tujuan partisipasi penyusunan anggaran, antara lain:

1. Digunakan untuk landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.
2. Memberikan batasan jumlah dana yang dicari dan digunakan.
3. Merinci jenis sumber dana yang dicari maupun jenis inestasi dana, sehingga dapat memudahkan pengawasan.
4. Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat dicapai hasil yang maksimal
5. Menyempurnakan rencana yang telah disusun, karena dengan anggaran lebih jelas dan nyata terikat.
6. Menampung dan menganalisis serta memutuskan setiap usulan yang berkaitan dengan keuangan.

2.1.2.3 Indikator Partisipasi Penyusunan Anggaran

Menurut Brownell dalam Falikhatun (2007) indikator Partisipasi Penyusunan Anggaran adalah :

1. Keterlibatan
   Sebagai Tingkat hubungan personal yang di rasakan individu sehingga mempengaruhi pengambilan keputusan yang menyangkut nilai – nilai dasar tujuan dan pemahaman
2. Pengaruh
   Sebagai tokoh formal maupun informal di dalam masyarakat, mempunyai ciri lebih kosmopolitan, inovatif, kompeten, dan fleksesibel dibanding pihak yang dipengaruhi
3. Komitmen
   Karena identifikasi dan ego-keterlibatan dengan tujuan anggaran, partisipasi berkaitan dengan kinerja dan begitu mengarah pada peningkatan motivasi dan komitmen terhadap *budget.*

2.1.3 Kinerja Pemerintah Daerah

2.1.3.1 Pengertian Kinerja

Menurut Sedarmayanti (2011:262), pengertian kinerja adalah sebagai berikut:

> "Kinerja merupakan terjemahan dari performance yang berarti hasil kerja seorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan".

Menurut Moeheriono dalam Rosyuda (2010: 11) menyimpulkan definisi kinerja sebagai berikut :

> "Kinerja atau *performance* adalah hasil kinerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif, sesuai dengan kewenangan, tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika".

Sedangkan pengertian kinerja menurut Chabib Soleh dan Suripto (2011:3) Pengertian Kinerja adalah:

> "Gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic planning*)suatu organisasi".

Dari ketiga definisi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah gambaran hasil pelaksanaan suatu kegiatan/program secara kuantitas dan kualitas oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya guna mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan strategis suatu organisasi, dimana hasil kerja tersebut dapat dibuktikan secara konkrit dan dapat dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan.

2.1.3.2 Arti Penting Kinerja Pemerintah Daerah

Kinerja pemerintah daerah memiliki arti yang sangat penting bukan saja bagi masyarakat selaku pemilik kedaulatan dan para donator selaku penyumbang dana, tetapi juga penting bagi Pemerintah Daerah sendiri selaku Eksekutif, terlebih-lebih bagi DPRD yang secara fungsional memiliki tanggungjawab atas pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Menurut Chabib Soleh dan Suripto (2011:5) Arti penting kinerja pemerintah daerah di bagi menjadi enam bagian yaitu:

1. Sebagai umpan balik bagi Kepala Daerah untuk memperbaiki kinerja Pemerintah Daerah dimasa yang akan datang;
2. Untuk menemukan kembali SKPD mana yang memberikan kontribusi terbesar dan SKPD mana yang kurang dalam memberikan kontribusi terhadap proses pencapaian visi Kepala Daerah serta mengidentifikasi berbagai faktor penyebab keberhasilan dan kekurangberhasilan dari setiap SKPD;
3. Untuk membangkitkan motivasi kerja Kepala SKPD dan jajarannya agar bekerja lebih produktif;

4. Untuk merumuskan kembali kebijakan, program dan kegiatan yang dinilai lebih efektif berikut penganggarannya serta metode/teknik pelaksanaan yang lebih efisien dalam proses pencapaian visi;
5. Melalui laporan kinerja, pemerintah daerah meninformasikan tingkat keberhasilan/kegagalannya secara jujur serta menjelaskan berbagai faktor kegagalannya baik kepada masyarakat, kepada para pemberi donasi, kepada DPRD dan kepada pemerintah tingkat diatasnya;
6. Meningkatkan derajat kepercayaan kepada masyarakat, bahwa dana publik yang dipercayakan kepadanya, telah dipergunakan sesuai amanat yang diberikan.

2.1.3.3 Tingkatan Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Chabib Soleh dan Suripto (2011:7) Dilihat dari obyek Tingkatan Kinerja Pemerintah Daerah, dapat dibagi menjadi:

1. Kinerja Kebijakan
   Kinerja Kebijakan ini menjadi tanggung jawab Kepala Daerah dan DPRD, karena kedua institusi inilah pihak yang menentukan dan mengambil kebijakan daerah. Umumnya Kepala Daerah mengajukan Rancangan Kebijakan (Peraturan Daerah) dan DPRD yang membahas dan menyetujuinya, atau sebaliknya Rancangan Peraturan Daerah lahir atas inisiatif DPRD dan Kepala Daerah yang membahas dan menyetujuinya.
2. Kinerja Program
   Apabila Kinerja Kebijakan menjadi tanggungjawab Kepala Daerah dan DPRD, maka Kinerja Program menjadi tanggungjawab dari para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sebagaimana diketahui bahwa program pada dasarnya merupakan instrument dari kebijakan, dan oleh karenanya program yang disusun untuk melaksanakan suatu kebijakan, haruslah program yang sudah diperhitungkan secara matang, sehingga dengan dilaksanakan program tersebut tujuan/sasaran kebijakan akan dapat dicapai secara efektif dan efisien.
3. Kinerja Kegiatan
   Kegiatan adalah bagian dari program, dengan demikian satu program dapat terdiri atas satu atau lebih kegiatan. Apabila Kepala Daerah dan DPRD bertanggungjawab atas benar/salahnya suatu kebijakan dan Kepala SKPD bertanggungjawab atas tepat atau tidaknya program dan implementasinya, maka para kepala subBagian, Kepala Bidang dan atau para Kepala Urusan bertanggungjawab atas terlaksana tidaknya suatu kegiatan.

2.1.3.4 Indikator Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Mohamad Mahsun (2006:77), Indikator kinerja Pemerintah Daerah terdapat beberapa jenis yaitu :

1. Indikator Masukan *(*Input),
2. Indikator Proses *(Process),*
3. Indikator Keluaran *(Output),*
4. Indikator Hasil *(Outcomes),*
5. Indikator Manfaat *(Benefit),*
6. Indikator Dampak *(Impact).*

Penjelasan dari jenis-jenis indikator diatas adalah :

1. Indikator masukan *(Input)*, adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Misalnya :

   a. Jumlah dana yang dibutuhkan.

   b. Jumlah pegawai yang dibutuhkan.

   c. Jumlah infrastruktur yang ada.

   d. Jumlah waktu yang digunakan.

2. Indikator proses *(Process)*. Dalam indikator ini, organisasi/ instansi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi/ instansi. Misalnya:

   a. Ketaatan pada peraturan perundangan.

   b. Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa.

3. Indikator keluaran *(Output)*, adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau non-fisik. Indikator ini digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Misalnya :

   a. Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan.

   b. Ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa.

4. Indikator hasil *(Outcomes)*, segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Outcome menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin mencakup kepentingan banyak pihak. Dengan indikator ini, organisasi/ instansi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak. Misalnya :

   a. Tingkat kualitas produk atau jasa yang dihasilkan.

   b. Produktivitas para karyawan atau pegawai.

5. Indikator manfaat *(Benefit)*, adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Misalnya :

   a. Tingkat kepuasan masyarakat.

   b. Tingkat partisipasi masyarakat.

6. Indikator dampak *(Impact)*, pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif. Misalnya:
   a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat.
   b. Peningkatan pendapatan masyarakat.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kinerja pemerintah daerah memiliki arti yang sangat penting bukan saja bagi masyarakat selaku pemilik kedaulatan, dan para donator selaku penyumbang dana, tetapi juga penting bagi Pemerintah Daerah sendiri selaku Eksekutif, terlebih-lebih bagi DPRD yang secara fungsional memiliki tanggungjawab atas pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Salah satu arti penting dari kinerja pemerintah daerah menurut Chabib Soleh dan Suripto (2011:5) adalah meningkatkan derajat kepercayaan kepada masyarakat, bahwa dana publik yang dipercayakan kepadanya, telah dipergunakan sesuai amanat yang diberikan.

Pengertian partisipasi penyusunan anggaran adalah Tingkat seberapa jauh keterlibatan dan pengaruh individu didalam meentukan dan menyusun anggaran yang ada dalam divisi atau bagiannya, baik seara periodik maupun tahunan. dalam penyususunan anggaran perlu banyak diperhatikan hal-hal yang dapat membeantu dalam kelancaran penyusunan anggaran tersebut, sehingga memberi kemudahan bagi manajer dalam melaksanakan kegiatan perusahaan dan sesuai apa yang telah disusun sehingga tujuan penyusunan anggaran akan tercapai secara efektif dan efisien (M. Nafarin, 2007:11).

Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki

hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Penyelengaraan pemerintahan yang transparan akan memiliki kriteria: adanya pertanggungjawaban terbuka; adanya aksesibilitas terhadap laporan keuangan; adanya publikasi laporan keuangan, hak untuk tahu hasil audit dan ketersediaan informasi kinerja (Annisaningrum, 2010).

2.2.1 Pengaruh Transparansi terhadap Kinerja Pemerintah Daerah

Prinsip transparansi memiliki dua aspek dalam mewujudkan pemerintah yang terbuka akan informasi-informasi mengenai kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah daerah, yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani kinerjanya dengan baik. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Transparansi harus seimbang dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Pemerintah daerah seharusnya perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi (Natak Riswanto,2016).

Menurut penelitian Fifit Purnama Dan Nadirsyah (2016) transparansi berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan semakin transparan pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan maka akan semakin meningkat kinerja pemerintah daerah.

Lucy Auditya, Husaini, Lismawati (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa Berdasarkan hasil pengujian hipotesis dapat disimpulkan bahwa variabel

transparansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja SKPD Provinsi Bengkulu. Hal ini berarti bahwa semakin transparan pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan dalam SKPD Pemerintah Provinsi Bengkulu maka akan semakin meningkatkan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan.

Natak Riswanto (2016) dalam penelitiannya menyatakan bahwa Transparansi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Jember. Hal ini membuktikan bahwa transparansi yang diinformasikan kepada publik dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan benar, sesuai dan seksama maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan teori di atas, maka dapat dikatakan bahwa Transparansi berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah daerah. Transparansi yang baik akan meningkatkan Kinerja Pemerintah daerah.

2.2.2 Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Pemerintah Daerah

Salah satu fungsi dari partisipasi penyusunan anggaran adalah sebagai sarana komunikasi antara bawahan dan atasan, tidak hanya seputar masalah anggaran, tetapi juga isu yang terkait didalamnya. Partisipasi anggaran memungkinkan bawahan untuk bertukar dan mencari informasi dari atasan mereka, yang tentunya dapat mendukung terciptanya pemahaman yang lebih mendalam mengenai proses penentuan anggaran dan urusan keorganisasian lainnya (Sisca Mutiara Sari,dkk;2014).

Sisca Mutiara Sari, Kirmizi, Yuneita Anisma (2014) dalam penelitiannya mengatakan Hasil pengujian hipotesis pertama menunjukkan bahwa variabel

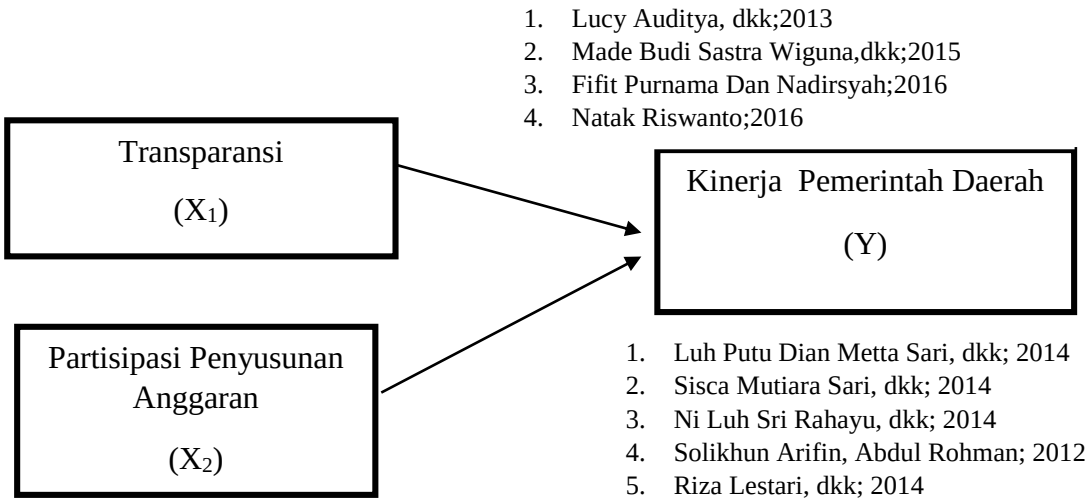
partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif secara signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Hasil penelitian Ni Luh Sri Rahayu, Ni Luh Gede Erni Sulindawati, Ni Kadek Sinarwati (2014) menyatakan Partisipasi penyusunan Anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Pemerintah Daerah.

Solikhun Arifin, Abdul Rohman (2012) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan teori-teori di atas, maka dapat dikatakan bahwa Partisipasi Penyusunan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Partisipasi Penyusunan Anggaran yang baik akan meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menuangkan kerangka pemikiran dari penelitian ini dalam bentuk paradigma penelitian sebagai berikut :



Gambar 2.1

Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Perumusan hipotesis penelitian merupakan langkah ke tiga dalam penelitian. Setelah peneliti mengemukakan Landasan Teori dan Kerangka Pemikiran. Menurut Sugiyono (2013:99) menjelaskan tentang hipotesis sebagai berikut:

> "Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalahpenelitian, dimana rumusan penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan.Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikanbaru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesisjuga dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalahpenelitian, belum jawaban yang empirik".

Hipotesis merupakan jawaban sementara yang diberikan penulis. Untuk menguji ada atau tidaknya hubungan antara transparansi dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja pemerintah daerah,maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H_1: Transparansi Berpengaruh Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Pada Dinas Kabupaten Bandung Barat

H_2: Partisipasi Penyusunan Anggaran Berpengaruh Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Pada Dinas Kabupaten Bandung Barat.