**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Landasan Teori**

**2.1.1 Anggaran**

**2.1.1.1 Pengertian Anggaran**

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial (Mardiasmo, 2011). Lebih rinci lagi, Halim (2013: 22) mengartikan anggaran yaitu rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu, serta usulan cara-cara memenuhi pengeluaran tersebut. Dalam konteks otonomi daerah dan desentralisasi, anggaran menduduki posisi yang penting. Proses dan metode untuk mempersiapkan suatu anggaran disebut dengan penganggaran. Dalam sektor publik, penganggaran merupakan tahapan yang cukup rumit dan penuh dengan nuansa politik. Berbeda dengan sektor swasta atau bisnis, anggaran dianggap sebagai rahasia perusahaan yang tertutup bagi publik, sedangkan pada sektor publik anggaran dianggap sebagai alat akuntabilitas publik di dalam mengelola dana publik dan program-program yang didanai dengan uang publik sehingga anggaran pada sektor publik justru harus diinformasikan untuk didiskusikan secara terbuka.

Menurut Mardiasmo (2011) menyatakan bahwa:

Anggaran publik merupakan kegiatan yang direpresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Dalam bentuk yang paling sederhana, anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas.

Anggaran berisi estimasi mengenai apa yang akan dilakukan organisasi di masa yang akan datang. Setiap anggaran memberikan informasi mengenai apa yang hendak dilakukan dalam beberapa periode yang akan datang.

Anggaran merupakan suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan dan dinyatakan dalam unit (satuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) mendatang. Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa anggaran merupakan hasil kerja (*output*) terutama berupa taksiran-taksiran yang akan dilaksanakan masa mendatang. Karena anggaran merupakan hasil kerja (*output*), anggaran dituangkan dalam suatu naskah tulisan yang disusun secara teratur dan sistematis. Sementara itu, penganggaran adalah proses kegiatan yang menghasilkan anggaran tersebut sebagai hasil kerja, serta proses kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi anggaran, yaitu fungsi-fungsi pedoman kerja, alat pengoordinasian kerja, dan alat pengawasan kerja (Lubis, 2011: 226).

**2.1.1.2 Karakteristik Anggaran**

Menurut Bastian (2009: 81), Anggaran sektor publik mempunyai karakteristik 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.

**2.1.1.3 Manfaat Anggaran**

Menurut Mardiasmo (2011) Ada beberapa alasan penyebab anggaran dianggap penting, yaitu:

1. Anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.
2. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas.
3. Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggungjawab terhadap rakyat.

**2.1.1.4 Fungsi Anggaran**

Menurut Mardiasmo (2011) mengidentifikasi beberapa fungsi anggaran dalam manajemen sektor publik adalah sebagai berikut:

1. Alat perencanaan

Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

* 1. Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan,
  2. Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta alternatif pembiayaannya,
  3. Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun,
  4. Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

1. Alat pengendalian

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*), terlalu rendah (*underspending*), salah sasaran (*missappropriation*), atau adanya penggunaan yang tidak semestinya (*misspending*). Anggaran merupakan alat untuk mengawasi kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Pengendalian anggaran sektor publik dapat dilakukan dengan empat cara, yaitu:

* 1. Membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan,
  2. Menghitung selisih anggaran,
  3. Menemukan penyebab yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan atas suatu varians,
  4. Merevisi standar biaya atau target anggaran untuk tahun berikutnya.

1. Alat kebijakan fiskal

Melalui anggaran organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah, digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran sektor publik dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi dan estimasi ekonomi.

1. Alat politik

Pada sektor publik, anggaran merupakan dokumen politik sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tertentu. Anggaran tidak sekedar masalah teknik, melainkan diperlukan keterampilan berpolitik, membangun koalisi, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang manajemen keuangan sektor publik yang memadai oleh para manajer publik. Oleh karena itu, kegagalan dalam melaksanakan anggaran akan dapat menjatuhkan kepemimpinan dan kredibilitas pemerintah.

1. Alat koordinasi dan komunikasi

Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan sub-organisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya. Oleh karena itu, anggara dapat digunakan sebagai alat koordinasi dan komunikasi antara dan seluruh bagian dalam pemerintahan.

1. Alat penilaian kinerja

Kinerja eksekutif dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran, efektivitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa hasil yang dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

1. Alat motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar dapat bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging*.

1. Alat menciptakan ruang publik

Fungsi ini hanya berlaku pada organisasi sektor publik, karena pada organisasi swasta anggaran merupakan dokumen rahasia yang tertutup untuk publik. Masyarakat dan elemen masyarakat lainnya nonpemerintah, seperti LSM, Perguruan Tinggi, Organisasi Keagamaan, dan organisasi masyarakat lainnya, harus terlibat dalam proses penganggaran publik. Keterlibatan mereka dapat bersifat langsung dan tidak langsung. Keterlibatan langsung masyarakat dalam proses penganggaran dapat dilakukan mulai dari proses penyusunan perencanaan pembangunan maupun rencana 24 kerja pemerintah (daerah), sedangkan keterlibatan secara tidak langsung dapat melalui perwakilan mereka di lembaga legislatif (DPR/DPRD).

**2.1.1.5 Siklus Anggaran Sektor Publik**

Siklus anggaran adalah masa atau jangka waktu mulai saat anggaran disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan undang-undang. Menurut Mardiasmo (2011) siklus anggaran meliputi empat tahap, yaitu:

* + 1. Tahap Persiapan Anggaran (*budget preparation*)

Pada tahap persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat. Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran.

* + 1. Tahap Ratifikasi Anggaran (*budget ratification*)

Pada tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif.

* + 1. Tahap Pelaksanaan Anggaran (*budget implementation*)

Dalam tahap pelaksanaan anggaran ini, hal terpenting yang harus diperhatikan manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem informasi akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya.

* + 1. Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran

Tahap ini terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting* *and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah.

**2.1.2 Partisipasi Penyusunan Anggaran**

**2.1.2.1 Pengertian Partisipasi Penyusunan Anggaran**

Partisipasi dalam proses penyusunan anggaran dianggap sebagian orang solusi atas permasalahan yang terdapat dalam pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan akan harga diri dan para anggota organisasi. Dengankata lain, semua pekerja harus memiliki suara dalam proses penyusunan anggaran.

Menurut Yuda (2013) menyatakan bahwa :

Partisipasi merupakan proses dimana individu-individu terlibat langsung didalamnya dan mempunyai pengaruh pada penyusunan target anggaran yang kinerjanya akan dievaluasi dan kemungkinan akan dihargai atas dasar pencapaian target anggaran mereka. Jadi, partisipasi penyusunan anggaran adalah keterlibatan pihak–pihak secara langsung dalam proses pengambilan kebijakan penyusunan anggaran.

Partisipasi anggaran sektor publik menunjukan pada luasnya partisipasi bagi aparat pemerintah daerah dalam memahami anggaran yang diusulkan oleh unit kerjanya dan pengaruh pusat pertanggungjawaban anggaran mereka. Partisipasi pada anggaran sektor publik terjadi ketika antara pihak eksekutif, legislatif, dan masyarakat bekerja sama dalam pembuatan rencana anggaran.

Menurut Mahmudi (2011: 187) definisi partisipasi dalam penyusunan anggaran yaitu:

Keikutsertaan *operating managers* dalam memutuskan bersama dengan komite anggaran mengenai rangkaian kegiatan di masa yang akan datang ditempuh oleh *operating managers* tersebut dalam pencapaian sasaran anggaran. Partisipasi pimpinan dalam proses penyusunan anggaran merupakan proses dimana pimpinan dinilai kinerjanya, serta keterlibatan pimpinan dalam mengkondisikan anggotanya. Dapat disimpulkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran merupakan suatu proses dalam organisasi yang melibatkan para anggota organisasi dalam mencapai tujuan dan kerjasama untuk menentukan satu rencana.

**2.1.2.2 Pendekatan Partisipasi Penyusunan Anggaran**

Menurut Gita (2015) secara garis besar, pendekatan dalam penyusunan anggaran dibagi menjadi 3 kelompok, yaitu:

1. *Top down approach* (bersifat dari atas-ke-bawah)

Dalam penyusunan anggaran ini, manajemen senior menetapkan anggaran bagi tingkat yang lebih rendah sehingga pelaksana anggaran hanya melakukan apa saja yang telah disusun. Tapi pendekatan ini jarang berhasil karena mengarah kepada 26 kurangnya komitmen dari sisi pembuat anggaran dan hal ini membahayakan keberhasilan rencana anggaran.

1. *Bottom up approach* (bersifat dari bawah-ke-atas)

Pada *bottom up approach*, anggaran sepenuhnya disusun oleh bawahan dan selanjutnya diserahkan atasan untuk mendapatkan pengesahan. Dalam pendekatan ini, manajer tingkat yang lebih rendah berpartisipasi dalam menentukan besarnya anggaran. Pendekatan dari bawah ke atas dapat menciptakan komitmen untuk mencapai tujuan anggaran, tetapi apabila tidak dikendalikan dengan hati-hati dapat menghasilkan jumlah yang sangat mudah atau yang tidak sesuai dengan tujuan keseluruhan perusahaan.

1. Kombinasi *top down* dan *bottom up*

Kombinasi antara kedua pendekatan inilah yang paking efektif. Pendekatan ini menekankan perlunya interaksi antara atasan dan bawahan secara bersama sama menetapkan anggaran yang terbaik bagi perusahaan.

**2.1.2.3 Manfaat Partisipasi Penyusunan Anggaran**

Manfaat dari partisipasi dalam penyusunan anggaran menurut Mahmudi (2011: 175) adalah:

1. Partisipan menjadi terlibat secara emosi dan bukan hanya secara tugas dalam pekerjaan mereka. Partisipasi dapat meningkatkan moral dan mendorong inisiatif yang lebih besar pada semua tingkatan manajemen.
2. Partisipasi juga berarti meningkatkan rasa kesatuan kelompok, yang pada gilirannya cenderung meningkatkan kerja sama antar anggota kelompok dalam penetapan tujuan. Tujuan organisasi yang dibantu penetapannya oleh orang-orang tersebut, kemudian akan dipandang sebagai tujuan yang selaras dengan tujuan pribadi mereka.
3. Partisipasi berarti juga berkaitan dengan penurunan tekanan dan kegelisahan yang berkaitan dengan anggaran. Hal ini disebabkan orang yang berpartisipasi dalam penetapan tujuan mengetahui bahwa tujuan tersebut wajar dan dapat dicapai.
4. Partisipasi juga dapat menurunkan ketidakadilan yang dipandang ada dalam alokasi sumber daya organisasi antara subunit organisasi, serta reaksi negatif yang dihasilkan dari persepsi semacam itu. Manajer yang terlibat dalam penetapan tujuan akan memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai penyebab sumber daya dialokasikan dengan cara demikian.
5. Melalui proses negosiasi dan banyak diskusi anggaran yang terjadi dalam rapat, manajer akan menyadari masalah dari rekan-rekannya di unit organisasi lainnya dan memiliki pemahaman yang lebih baik atas saling ketergantungan antar-departemen. Dengan demikian, banyak masalah potensial yang berkaitan dengan anggaran dapat dihindari.

**2.1.2.4 Masalah Dalam Partisipasi Penyusunan Anggaran**

Mahmudi (2011: 175) menjelaskan bahwa anggaran partisipatif mempunyai tiga potensi masalah, yaitu:

* + 1. Menetapkan standar yang terlalu tinggi atau terlalu rendah.

Jika anggaran dibuat terlalu tinggi atau ketat akan menurunkan kinerja manajer, sebaliknya jika anggaran dibuat terlalu mudah akan menurunkan minat dan tantangan bagi manajer sehingga berakibat terhadap penurunan kinerja manajer.

* + 1. Membuat kelonggaran dalam anggaran (*budgetary slack*).

*Budgetary slack* muncul ketika seorang manajer dengan sengaja memperkirakan pendapatan terlalu rendah atau memperkirakan biaya terlalu tinggi.

* + 1. Partisipasi semu (*pseudo participation*).

*Pseudo participation* terjadi pada perusahaan yang tidak sungguh-sungguh dalam menerapkan partisipasi. Manajer tingkat bawah terpaksa menyatakan persetujuan terhadap keputusan yang ditetapkan oleh manajemen puncak karena perusahaan memerlukan persetujuan mereka. Hal ini akan mengakibatkan banyak sekali permasalahan perilaku, antara lain: meningkatnya rasa ketegangan bawahan, dan timbulnya perpecahan antara manajemen puncak dengan bawahan, seperti rasa saling curiga. Partisipasi semu akan terjadi kalau semakin banyak orang yang duduk dalam komite anggaran.

**2.1.2.5 Pengukuran Partisipasi Penyusunan Anggaran**

Pengukuran bertujuan untuk menilai partisipasi manajer dalam berbagai keputusan yang diambil oleh perusahaan. Menurut Mahmudi (2011: 175) partisipasi manajer dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu:

* + 1. Keterlibatan manajer dalam penyusunan anggaran.
    2. Wewenang manajer dalam penyusunan anggaran dan berlakunya anggaran.
    3. Keterlibatan manajer dalam pengawasan proses penyusunan anggaran.
    4. Keterlibatan manajer dalam tujuan pelaksanaan anggaran pada bidang yang dipimpin. Proses penyusunan anggaran akan menetapkan siapa yang akan berperan dalam melaksanakan sebagian kegiatan pencapaian sasaran anggaran dan ditetapkan pula sumber daya yang disediakan bagi pemegang peran tersebut untuk memungkinkan melaksanakan perannya. Peran tersebut menuntut manajer untuk bisa mengarahkan bawahan agar bekerja dengan maksimal guna mencapai tujuan yang ditetapkan.
    5. **Kejelasan Sasaran Anggaran**

**2.1.3.1 Pengertian Kejelasan Sasaran Anggaran**

Anggaran daerah seharusnya tidak hanya berisi mengenai informasi pendapatan dan penggunaan dana (belanja), tetapi harus menyajikan informasi mengenai kondisi kinerja yang ingin dicapai. Anggaran Pemerintah daerah harus bisa menjadi tolak ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran pemerintah daerah harus bisa menggambarkan sasaran kinerja secara jelas.

Proses anggaran seharusnya diawali dengan penetapan tujuan, target dan kebijakan. Proses panjang dari penentuan tujuan kepelaksanaan anggaran seringkali melewati tahap yang melelahkan, sehingga perhatian terhadap tahap penilaian dan evaluasi sering diabaikan. Kondisi inilah yang nampaknya secara praktis sering terjadi (Bastian, 2009: 196).

Menurut Pratiwy (2013) mengungkapkan bahwa :

Salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran yang menunjukkan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan dengan jelas dan spesifik agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Sasaran anggaran yang jelas ini tentunya akan membantu aparat pelaksana anggaran untuk mencapai target realisasi anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Sasaran anggaran yang jelas juga akan mempermudah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk menyusun target anggaran. Kemudian, target-target anggaran yang disusun akan disesuaikan dengan sasaran yang ingin dicapai pemerintah daerah.

Penentuan sasaran anggaran secara spesifik akan membuat suatu organisasi menjadi lebih produktif dibandingkan jika tidak ada penentuan sasaran. Hal tersebut akan mendorong karyawan untuk dapat melakukan kinerja yang terbaik. Kesenjangan anggaran merupakan tindakan bawahan yang mengecilkan kapasitas produktifnya ketika bawahan diberi kesempatan untuk menentukan standar kinerjanya. Hal ini menyebabkan perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik bagi organisasi.

Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan membuat aparat pemerintah memahami tujuan dan sasaran yang akan dicapai sehingga akan ikut meningkatkan kinerja aparat pemerintah itu sendiri. Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya (Sukmalinda, 2013).

Dari penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kejelasan sasaran anggaran menggambarkan seberapa luas suatu sasaran anggaran yang dinyatakan secara jelas dan spesifik serta dimengerti oleh pihak yang bertanggung jawab terhadap pencapaiannya. Sasaran anggaran yang tidak jelas dapat menyebabkan kebingungan, tekanan, dan ketidakpuasan dari karyawan sehingga akan berdampak buruk terhadap kinerja manajerial.

* + - 1. **Karakteristik Kejelasan Sasaran Anggaran**

Menurut Shelly (2014) bahwa dalam menentukan sasaran anggaran mempunyai karakteristik utama yaitu sebagai berikut:

1. Sasaran harus spesifik bukan samar-samar
2. Sasaran harus menantang namum dapat dicapai
3. Sasaran harus sesuai dengan tujuan awal
   * + 1. **Indikator Kejelasan Sasaran Anggaran**

Menurut Shelly (2014), agar pengukuran sasaran efektif ada 7 indikator yang diperlukan yaitu sebagai berikut:

1. Tujuan, membuat secara terperinci tujuan umum tugas-tugas yang harus dikerjakan
2. Kinerja, menetapkan kinerja dalam bentuk pertanyaan yang diukur
3. Standar, menetapkan standar atau target yang ingin dicapai
4. Jangka waktu, menetapkan jangka waktu yang dibutuhkan untuk pengerjaan
5. Sasaran prioritas, menetapkan sasaran yang prioritas
6. Tingkat kesulitan, menetapkan sasaran berdasarkan tingkat kesulitan dan pentingnya
7. Koordinasi, menetapkan kebutuhan koordinasi. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja.
   * 1. **Kinerja Manajerial**
        1. **Pengertian Kinerja Manajerial**

Manajer adalah seseorang yang bekerja dengan dan melalui orang lain dengan mengoordinasikan kegiatan-kegiatan pekerjaan guna mencapai tujuan organisasi. Hal ini dapat berarti mengoordinasikan pekerjaan dari satu kelompok atau departemen, atau dapat berarti menyelia satu orang saja. Pengoordinasian tersebut dapat juga mencakup pengoordinasian kegiatan-kegiatan pekerjaan suatu tim yang terdiri atas orang-orang dari organisasi berbeda, seperti karyawan temporer atau karyawan yang bekerja di pemasok dari organisasi tersebut (Lubis, 2011: 46).

Menurut Bastian (2009: 274) menyatakan bahwa:

Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Menurut Natalia (2010), kinerja manajerial merupakan hasil dari proses aktivitas manajerial yang efektif mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, laporan pertanggungjawaban, pembinaan, dan pengawasan. Variabel kinerja manajerial diukur dengan menggunakan instrumen *self rating* dan setiap responden diminta untuk mengukur kinerja sendiri ke dalam delapan dimensi, yaitu perencanaan, investigasi, pengkoordinasian, evaluasi, pengawasan, pemilihan staf, negosiasi, dan perwakilan, serta satu dimensi pengukuran kinerja seorang kepala dinas, kepala bagian, dan kepala bidang secara keseluruhan.

Kinerja manajerial juga merupakan salah satu bentuk pengukuran kinerja keuangan dengan standar dan kriteria yang telah ditetapkan. Digunakannya kinerja manajerial sebagai bentuk pengukuran kinerja keuangan disebabkan oleh kinerja manajerial yang mencakup Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang merupakan salah satu hal penting dalam sisi kinerja keuangan. Hal ini dikarenakan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan satuan unit kerja pemerintah daerah yang mempunyai tugas mengelola anggaran dan belanja daerah.

* + - 1. **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Manajerial**

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kinerja manajerial menurut Afrida (2013), antara lain :

* 1. Faktor Pribadi (keahlian, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen).
  2. Faktor Kepemimpinan (kualitas keberanian/semangat, pedoman pemberiansemangat pada manajer dan pemimpin kelompok organisasi).
  3. Faktor Tim/kelompok (sistem pekerjaan dan fasilitas yang disediakan oleh organisasi).
  4. Faktor Situasional (perubahan dan tekanan dari lingkungan internal dan eksternal).
     + 1. **Pengukuran Kinerja Manajerial**

Menurut Afrida (2013), kinerja manajerial diukur dengan menggunakan indikator sebagai berikut:

* 1. Perencanaan adalah penentuan kebijakan dan sekumpulan kegiatan untuk selanjutnya dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi waktu sekarang dan yang akan datang. Perencanaan bertujuan untuk memberikan pedoman dan tata cara program kerja sehingga terlaksana sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.
  2. Investigasi merupakan kegiatan untuk melakukan pemeriksaan melalui pengumpulan dan penyampaian informasi sebagai bahan pencatatan, pembuatan laporan, sehingga mempermudah dilaksanakannya pengukuran hasil dan analisis terhadap pekerjaan yang telah dilakukan. Pengkoordinasian merupakan proses jalinan kerjasama dengan bagian-bagian lain dalam organisasi melalui tukar-menukar informasi yang dikaitkan dengan penyesuaian program-program kerja.
  3. Koordinasi menyelaraskan tindakan yang meliputi pertukaran informasi dengan orang-orang dalam unit organisasi lainnya guna dapat berhubungan dan menyesuaikan program yang akan dijalankan.
  4. Evaluasi adalah penilaian yang dilakukan oleh pimpinan terhadap rencana yang telah dibuat dan ditujukan untuk menilai pegawai dan catatan hasil kerja sehingga dari hasil penilaian tersebut dapat diambil keputusan yang diperlukan.
  5. Supervisi yaitu penilaian atas usulan kinerja yang diamati dan dilaporkan.
  6. *Staffing* yaitu memelihara dan mempertahankan bawahan dalam suatu unit kerja, menyeleksi pekerjaan baru, menempatkan, dan mempromosikan pekerjaan tersebut dalam unitnya atau unit kerja lainnya.
  7. Negosiasi yaitu usaha untuk memperoleh kesepakatan dalam hal pembelian, penjualan atau kontrak untuk barang-barang dan jasa.
  8. Representasi yaitu menyampaikan informasi tentang visi, misi, dan kegiatan- kegiatan organisasi dengan menghadiri pertemuan kelompok bisnis dan konsultasi dengan kantor-kantor lain.
  9. **Penelitian Terdahulu**

Judul yang diangkat tentu tidak lepas dari penelitian terdahulu sebagai landasan dan referensi dalam menyusun sebuah kerangka pikir ataupun arah dari penelitian ini. Penelitian ini di buat dalam bentuk tabel berikut ini :

**Tabel 2.1**

**Ringkasan Penelitian Terdahulu**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **No** | **Peneliti**  **(Tahun)** | **Judul Penelitian** | **Variabel Penelitian** | **Hasil Penelitian** |
| 1. | Shelly Jelita Akhmad  Emrinaldi Nur DP Julita (2014) | Pengaruh Partisipasi Anggaran, Kejelasan Tujuan Anggaran, dan Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah : Komitmen Organisasi, Budaya Organisasi dan *Locus of Control* sebagai Variabel Moderating (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Pekanbaru | * Partisipasi Anggaran (X1) * Kejelasan Tujuan Anggaran (X2) * Kinerja Aparat Pemerintah Daerah : Komitmen Organisasi, Budaya Organisasi dan *Locus of Control* sebagai Variabel Moderating (Y) | 1. Partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif secara signifikan terhadap kinerja pejabat pemerintah daerah 2. Komitmen organisasi tidak dapat memperkuat hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja daerah. pejabat pemerintah 3. Budaya organisasi dapat memperkuat hubungan antara partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja pejabat pemerintah daerah 4. Lokus kontrol dapat memperkuat hubungan antara partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja pejabat pemerintah daerah. |
| 2. | Lodewik Marpaung (2010) | Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Kabupaten Toba Samosir | * Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran (X) * Terhadap Kinerja Manajerial di Kabupaten Kota Samosir (Y) | 1. Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja manajerial. |
| 3. | Gita Pramudya Saraswati (2015) | Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Dengan *Job Relevant Information* Sebagai *Variable Moderating* (Studi pada Dinas Pemerintah Kota Yogyakarta) | * Partisipasi Penyusunan Anggaran (X) * Kinerja Manajerial Dengan *Job Relevant Information* Sebagai *Variable Moderating* (Y) | 1. Partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja keuangan, 2. *Job relevant information* tidak memperkuat hubungan antara partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial**.** |
| 4. | Deki Putra (2013) | Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Padang) | * Akuntabilitas Publik (X1) * Kejelasan Sasaran Anggaran (X2) * Terhadap Kinerja Manajerial Satuan Kerja Perangkat Daerah (Y) | 1. Akuntabilitas publik berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial SKPD (H1 diterima), 2. Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja manajerial SKPD (H2 diterima). |

*Sumber: Diolah dari berbagai sumber (2018)*

**2.3 Kerangka Pemikiran**

Menurut Sugiyono (2016: 125), “kerangka pemikiran merupakan konsep yang menggambarkan hubungan antara teori dengan berbagai faktor yang teridentifikasi sebagai masalah riset”. Berikut ini adalah kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini :

Partisipasi Penyusunan Anggaran (X1)

Kinerja Manajerial

(Y)

Kejelasan Sasaran Anggaran

(X2)

H1

H1

H2

H1

H3

**Gambar 2.1**

**Bagan Kerangka Pemikiran**

**2.4 Hipotesis Penelitian**

**2.4.1 Hubungan antara Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Manajerial**

Menurut Prihandini (2011), partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan pendekatan manajerial yaitu antara karyawan bawahan dengan manajer yang umumnya dinilai dapat meningkatkan kinerja manajerial.

Definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi anggaran melibatkan bawahan dalam proses penyusunannya sehingga bawahan yang kinerjanya diukur berdasarkan anggaran akan termotivasi untuk mencapai kinerja sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam anggaran.

: Diduga ada pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada OPD di Kota Palembang.

**2.4.2 Hubungan antara Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial**

Pratiwy (2013) mengungkapkan salah satu karakteristik sistem penganggaran adalah kejelasan sasaran anggaran yang menunjukkan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan dengan jelas dan spesifik agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut.

Sasaran anggaran yang jelas akan membantu aparat atau manajer pelaksana anggaran dalam mencapai target realisasi anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya dan tentunya akan mempengaruhi kinerja manajerial, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sasaran anggaran yang jelas juga akan mempermudah OPD (Organisasi Perangkat Daerah) untuk menyusun target anggaran. Kemudian, target-target anggaran yang disusun akan disesuaikan dengan sasaran yang ingin dicapai pemerintah daerah.

: Diduga ada pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada OPD di Kota Palembang.

**2.4.3 Hubungan antara Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial**

Partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran, kedua variabel ini memiliki hubungan terhadap kinerja manajerial karena pekerjaan manajer harus berpasrtisipasi dalam penyusunan anggaran yang dilakukan oleh organisasi dan juga harus secara jelas mengarahkan anggaran yang dilakukan sebelum mengambil keputusan yang mana anggaran yang diprioritaskan sehingga mendapatkan anggaran yang dibutuhkan.

: Diduga ada pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial pada OPD di Kota Palembang.