

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Teori Penetapan Tujuan (*Goal Setting Theory*)

Teori yang pertama akan menjadi dasar penelitian ini adalah teori penetapan tujuan (*goal setting theory*), teori ini merupakan salah satu bagian dari teori motivasi yang awalnya dikemukakan oleh (Latham & Locke, 1979). Pada teori penetapan tujuan menemukan bahwa kinerja karyawan dalam organisasi publik dapat dipengaruhi oleh penetapan tujuan dalam organisasi. Bentuk nyata dari implementasi teori penetapan tujuan ini ialah anggaran. Latham & Locke, (1979) juga menyatakan bahwa terdapat hubungan antara tujuan yang ditetapkan dengan prestasi kerja atau kinerja. Konsep yang mendasari teori ini adalah seseorang yang memahami tujuan yang diharapkan organisasi darinya akan mempengaruhi perilaku kerjanya. Perilaku tersebut akan terus berlangsung sampai dengan perilaku itu mencapai tujuan yang ingin dicapainya. Jika seorang individu berkomitmen untuk mencapai tujuannya, maka hal tersebut akan mempengaruhi tindakannya dan konsekuensi kinerjanya.

Teori *goal setting* ini juga, menjelaskan bahwa penetapan tujuan yang dinilai menantang atau sulit dan dapat diukur hasilnya akan dapat meningkatkan prestasi kerja atau kinerjanya. Berdasarkan pendekatan *goal setting theory* ini, kinerja instansi pemerintah daerah diasumsikan sebagai goal atau tujuannya, sedangkan variabel partisipasi anggaran diasumsikan sebagai faktor penentunya. Jadi jika faktor penentu tersebut dapat

diterapkan dengan baik maka kinerja instansi pemerintah daerah yang baik akan tercapai. Oleh karena itu, teori penetapan tujuan ini menyatakan bahwa partisipasi anggaran dapat memotivasi mereka untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah daerah (Locke & Latham, 2006).

2.1.2 Teori *Resource Based View* (RBV)

Teori selanjutnya yang menjadi dasar dalam penelitian ini adalah Teori *Resource Based View* (RBV). RBV berpendapat bahwa dalam mempertahankan keunggulan kompetitif membutuhkan sumber daya tertentu yaitu sumber daya yang bernilai (Barney, 1991). Keuntungan ini dapat diperoleh jika instansi pemerintah dapat mengoptimalkan sumber daya tersebut secara efektif. Dalam teori RBV ini, sumber daya diberikan peran utama dalam membantu instansi pemerintah untuk mencapai kinerjanya menjadi lebih tinggi. Dengan demikian, RBV menyatakan bahwa sumber daya manusia yang berkualitas akan dapat menyusun anggaran yang berkualitas dan dapat menghasilkan kinerja instansi yang baik. Oleh karena itu peneliti mengidentifikasi dan menyatakan bahwa kapasitas individu dapat berpengaruh terhadap kinerja instansi pemerintah daerah.

2.1.3 Kinerja Instansi

Kinerja (performance) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan misi organisasi yang tertuang dalam strategi planning suatu organisasi. istilah kinerja sering digunakan

untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan (Mahsun et al., 2007).

Menurut PP Nomor 58 Tahun 2005, kinerja adalah hasil atau output dari kegiatan atau program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dalam sektor publik khususnya sektor pemerintah, kinerja dapat diartikan sebagai suatu prestasi yang dicapai oleh pegawai pemerintah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dalam satu periode.

Kinerja individu dalam sebuah organisasi akan berpengaruh terhadap prestasi organisasi. Penilaian prestasi karyawan mutlak harus dilakukan untuk mengetahui prestasi yang dapat dicapai setiap karyawan. Ilham & Welasari, (2020) menjelaskan bahwa, kinerja sumber daya aparatur adalah hasil kerja yang terlaksana secara sistematis sesuai ketentuan yang disusun sebagai acuan dengan hasil dan benefit, baik secara kualitas maupun kuantitas yang secara nyata dihasilkan oleh pegawai, sesuai dengan tugas dan fungsinya serta tanggung jawab yang melekat di dalam organisasi.

Kinerja organisasi adalah hasil dari proses yang dilakukan oleh individu-individu yang ada di dalamnya berdasarkan perencanaan yang telah ditetapkan. Instansi yang ingin menjadi paling kompetitif haruslah

menetapkan sebuah tujuan sebagai senjata dalam meningkatkan kinerjanya. Tujuan yang tidak saja terarah dengan pencapaian kinerja keuangan namun juga harus mempertimbangkan peningkatan kinerja karyawan (Suryani & FoEh, 2018). Selain itu, Suripto, (2021) juga menjelaskan bahwa kinerja organisasi pemerintah daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian hasil pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan pemerintah daerah dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi daerah yang tertuang dalam dokumen perencanaan daerah.

Berdasarkan pengertian dan penjelasan dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja instansi merupakan hasil dari kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang dilakukan pegawai untuk organisasi mencapai tingkat keberhasilan kegiatan yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan instansi. Jika kinerja merujuk pada tingkat keberhasilan, maka dengan demikian kinerja instansi tersebut dapat dinyatakan baik dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Merujuk dari penjelasan diatas, Mathis & Jackson, (2019), mengemukakan lima indikator yang dijadikan sebagai tolak ukur dalam menilai kinerja, antara lain :

1. Kuantitas pekerjaan, merupakan ukuran seberapa banyak pekerjaan yang dapat dihasilkan atau diselesaikan dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan.

2. Kualitas pekerjaan, merupakan ukuran seberapa baik hasil kerja dapat diselesaikan.
3. Ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan, target waktu yang mampu dihabiskan dalam menyelesaikan suatu pekerjaan.
4. Kehadiran, diukur berdasarkan tingkat absensi dan ketepatan kehadiran serta ketepatan waktu pulang kerja.
5. Kemampuan kerjasama, merupakan kemampuan melakukan komunikasi dan koordinasi baik antara rekan kerja maupun atasan.

Adapun indikator penilaian kinerja berdasarkan PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai yaitu : a) Kuantitas b) Kualitas c) Waktu d) Biaya e) Orientasi Pelayanan f) Integritas g) Komitmen h) Disiplin, dan i) Kerjasama.

Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan faktor penting dalam pengembangan organisasi yang efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik untuk sumber daya manusia yang ada di organisasi. Mathis & Jackson, (2019) menegaskan bahwa Penilaian kinerja adalah proses evaluasi seberapa baik pegawai mengerjakan pekerjaan mereka ketika dibandingkan dengan satu set standar dan kemudian mengkomunikasikan dengan para pegawai.

Berdasarkan pengertian dan penjelasan dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja instansi merupakan hasil dari kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang dilakukan pegawai untuk organisasi mencapai tingkat keberhasilan kegiatan yang telah direncanakan

dalam dokumen perencanaan instansi. Jika kinerja merujuk pada tingkat keberhasilan, maka dengan demikian kinerja instansi tersebut dapat dinyatakan baik dan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

2.1.4 Partisipasi Anggaran

Anggaran adalah suatu rencana yang dirincikan tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya dalam suatu periode tertentu (Garrison & Noreen, 2000). Sedangkan dengan definisi yang sedikit mirip, Yuwono, (2005) menyatakan anggaran adalah suatu rencana terperinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan peralihan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi.

Anggaran partisipatif adalah anggaran yang dibuat dengan kerjasama dan partisipasi penuh dari semua manajer dari berbagai tingkatan dalam membuat estimasi anggaran. Arah aliran dan anggaran dalam suatu sistem partisipatif berawal dari level tanggung jawab yang lebih rendah untuk level tanggung jawab yang lebih tinggi. Setiap orang yang mempunyai tanggung jawab atas pengendalian biaya harus juga dapat menyusun estimasi anggarannya sendiri untuk selanjutnya diserahkan kepada level manajemen yang lebih tinggi (Garrison & Noreen, 2000). Selain itu, Brownell & Morris, (1986) juga mengemukakan bahwa partisipasi anggaran adalah suatu tingkat keterlibatan dan pengaruh dari para individu selama dalam proses penyusunan anggaran.

Siegel & H.R, (1989) menjelaskan bahwa partisipasi akan memungkinkan terjadinya perilaku disfungsional. Perilaku disfungsional dalam hal ini adalah perilaku yang tidak sesuai dengan aturan yang sedang berlaku, dan untuk menghindari adanya perilaku tersebut maka aparat pemerintah harus diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam penyusunan anggaran. Tingkat partisipasi dalam penyusunan anggaran akan mendorong moral kerja yang lebih baik dan meningkatkan inisiatif para manajer publik. Moral kerja yang tinggi artinya ada kepuasan terhadap pekerjaannya, atasan, serta rekan kerjanya. Moral kerja ditentukan oleh sejauh mana seseorang dapat mengidentifikasi dirinya sebagai bagian dari organisasi atau pemerintahan (Mulyadi & Jhoni, 2001).

Menurut Deddi, (2006) Dalam proses penyusunan anggaran, anggaran pemerintah memiliki sebuah siklus sebagai berikut :

1. Penyusunan rencana anggaran

Tahap penyusunan anggaran merupakan tahap pertama dari proses penganggaran. Pada tahap ini biasanya rencana anggaran disusun oleh pihak eksekutif yang akan melaksanakan anggaran tersebut. Anggaran yang disusun pada tahap ini dimaksudkan untuk dilaksanakan pada periode anggaran berikutnya. Oleh karena itu jadwal waktu yang disediakan untuk penyusunan anggaran harus dibuat sehingga anggaran dapat diperkirakan pelaksanaannya sebelum periode anggaran berikut dimulai.

2. Persetujuan legislatif

Anggaran diajukan ke legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Lembaga legislatif akan mengadakan pembahasan guna memperoleh pertimbangan-pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut. Dan juga akan diadakan dengar pendapat sebelum lembaga legislatif membuat keputusan.

3. Pelaksanaan anggaran

Setelah anggaran disetujui oleh lembaga legislatif, anggaran kemudian bisa mulai dilaksanakan oleh pihak eksekutif organisasi atau pelaksanaan anggaran lainnya. Dalam melaksanakan anggaran diperlukan juga sikap kehati-hatian agar organisasi tidak begitu saja dilaksanakan keseluruhan anggaran belanja kegiatan pada awal tahun namun dapat diminimalisasikan penggunaannya.

4. Pelaporan dan audit

Pada tahapan ini, realisasi anggaran akan dilaporkan dan diperbandingkan secara periode dengan anggaran yang telah disetujui sebelumnya. Adanya perbedaan antara anggaran dan realisasi harus dijelaskan penyebabnya. Setelah itu laporan tersebut kemudian di audit untuk memastikan bahwa laporan telah dibuat secara benar.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa Partisipasi penyusunan anggaran merupakan suatu pernyataan formal terperinci yang dibuat oleh manajemen tentang rencana-rencana yang akan

dilakukan pada masa depan dalam suatu periode tertentu, yang akan digunakan sebagai pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tertentu.

2.1.5 Kapasitas Individu

Definisi kapasitas menurut Hilton, Maher dan Selto (2003) adalah ukuran kemampuan suatu proses produksi untuk mengubah sumber dayanya menjadi produk atau jasa yang akan digunakan oleh konsumen. Sementara itu, United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai proses di mana individu, kelompok, organisasi, lembaga dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka sehingga dapat : 1) melakukan fungsi penting, memecahkan masalah, menetapkan dan mencapai tujuan, dan 2) memahami dan memenuhi kebutuhannya dalam rangka mengembangkan diri di lingkungan yang lebih luas secara berkelanjutan.

Pengembangan kapasitas merupakan pendekatan yang saat ini banyak sekali digunakan dalam pengembangan masyarakat. Istilah pengembangan kapasitas telah digunakan oleh negara-negara donor sejak tahun 1990-an, hal tersebut digunakan untuk meningkatkan kapasitas negara-negara mitra/partner. Menurut Darmawan & Subardjo, (2019) Kapasitas atau kemampuan individu adalah kesanggupan atau kecakapan yang berarti bahwa seseorang memiliki kemampuan atau kesanggupan untuk melakukan sesuatu yang diwujudkan melalui tindakannya untuk meningkatkan produktivitas kerja. Kondisi ini sangat subyektif sifatnya,

karena melibatkan motif atau perasaan individu, artinya dalam mempersiapkan kondisi kerja yang ada, seseorang dapat merasakan sesuatu yang berguna atau tidak memuaskan tergantung pada keadaan emosi.

Selain itu, Keban, (2000) dengan lebih mengkhususkan dalam bidang pemerintahan, berpendapat bahwa pengembangan kapasitas merupakan serangkaian strategi untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dalam operasi pemerintah, dengan penekanan pada peniskalaan, SDM, dan penguatan organisasi; dan reformasi kelembagaan atau lingkungan.

Kapasitas individu adalah kemampuan seseorang untuk melakukan sesuatu yang diwujudkan melalui tindakannya guna meningkatkan produktivitas tenaga kerja yang dicapai melalui pendidikan formal, jumlah pelatihan yang diikuti oleh orang tersebut dan pengalaman selama bekerja. Pendidikan adalah sesuatu yang dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan seseorang menjadi lebih paham dan mengerti. Namun Pendidikan yang dimaksud disini adalah pendidikan formal yang telah ditempuh dan dilewati oleh manajer atau karyawan. Pelatihan adalah bagian dari pendidikan yang mencakup proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan keterampilan diluar sistem pendidikan, yang lebih menekankan pada praktik daripada teori (Veithzal & Salim, 2017).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kapasitas individu diartikan sebagai kemampuan seseorang untuk mengerjakan sesuatu

melalui tindakan demi untuk meningkatkan produktivitas kerja. Seorang individu yang memiliki kemampuan dalam meningkatkan produktivitasnya dalam bekerja akan berusaha memberikan yang terbaik sehingga kinerjanya pun meningkat.

2.2 Riset Sebelumnya dan Pengembangan Hipotesis

Hipotesis adalah prasangka atau dugaan yang dianggap sementara dan perlu dibuktikan kebenarannya dengan melalui jalur penelitian. Dari dugaan sementara ini, didapatkan suatu jawaban sementara yang memerlukan pembuktian secara empiris melalui data lapangan.

2.2.1. Partisipasi Anggaran terhadap Kinerja Instansi

Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan kegiatan dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat (Mardiasmo, 2009). Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kerja yang telah dianggarkan secara periodik.

Hubungan partisipasi anggaran dan kinerja instansi dapat dijelaskan oleh teori penetapan tujuan. Teori ini menyatakan bahwa terdapat hubungan antara tujuan yang ditetapkan dengan prestasi kerja atau kinerja. Pernyataan tersebut menjelaskan bahwa individu akan rajin bekerja dalam melaksanakan tujuannya ketika individu tersebut dapat menetapkan tujuannya sendiri dan bukan tujuan yang ditetapkan oleh atasan, artinya

ketika individu dapat berpartisipasi dalam penyusunan anggaran maka hal tersebut dapat memotivasi nya untuk meningkatkan kinerja instansi.

Pernyataan diatas didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu Darmayanti, (2015), Banusu, (2017) dan Andriani & Amanah, (2019), yang secara keseluruhan hasil penelitian nya menunjukkan bahwa partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja instansi. Berdasarkan pada teori penetapan tujuan dan hasil penelitian sebelumnya maka penelitian ini kembali dilakukan dengan tujuan untuk menguji kembali pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja instansi, maka dapat dirumuskan hipotesisnya sebagai berikut :

H1 : Diduga Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Instansi Pemerintah di Dinas Kesehatan Kota Jayapura

2.2.2. Kapasitas Individu terhadap Kinerja Instansi

Hubungan kapasitas individu dan kinerja pegawai dapat dijelaskan berdasarkan teori Resource based view (RBV). Teori RBV menyatakan bahwa dalam mempertahankan keunggulan kompetitif membutuhkan sumber daya tertentu yaitu sumber daya yang bernilai (Barney, 1991). Berdasarkan pernyataan RBV tersebut menegaskan bahwa kinerja manajerial dapat dipengaruhi oleh kapasitas individu. Jadi disini, kapasitas individu merupakan sumber daya manusia yang bernilai dalam suatu organisasi. Selanjutnya, kinerja instansi merupakan keunggulan kompetitif yang menjadi tujuan dari organisasi.

Pernyataan diatas didukung oleh peneliti sebelumnya yaitu Banusu, (2017) dan Evanita, (2020) yang menunjukkan bahwa kapasitas individu berpengaruh positif terhadap kinerja instansi. Berdasarkan pada teori RBV dan hasil penelitian sebelumnya, maka penelitian ini dilakukan kembali dengan tujuan untuk menguji kembali pengaruh kapasitas individu terhadap kinerja instansi, maka dapat dirumuskan hipotesisnya sebagai berikut:

H2 : Diduga Kapasitas Individu Berpengaruh terhadap Kinerja Instansi Pemerintah di Dinas Kesehatan Kota Jayapura

2.2.3. Partisipasi Anggaran dan Kapasitas Individu terhadap Kinerja Instansi

Hubungan partisipasi anggaran dan kapasitas individu terhadap kinerja instansi. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam teori penetapan tujuan, dijelaskan bahwa individu akan rajin bekerja ketika individu tersebut dapat berpartisipasi dalam penyusunan anggaran agar dapat meningkatkan kinerja instansi (tujuannya). Disamping itu, dalam teori RBV dijelaskan bahwa kapasitas individu dapat mempengaruhi kinerja instansi, karena kapasitas individu merupakan sumber daya manusia di dalam organisasi, dimana keberadaannya harus dinilai sebaik mungkin agar dapat menghasilkan kinerja instansi yang baik. Dengan demikian individu yang berpartisipasi dalam penyusunan anggaran harus merupakan individu dengan sumber daya manusia yang bernilai sehingga dapat menghasilkan keunggulan kompetitif berupa peningkatan kinerja

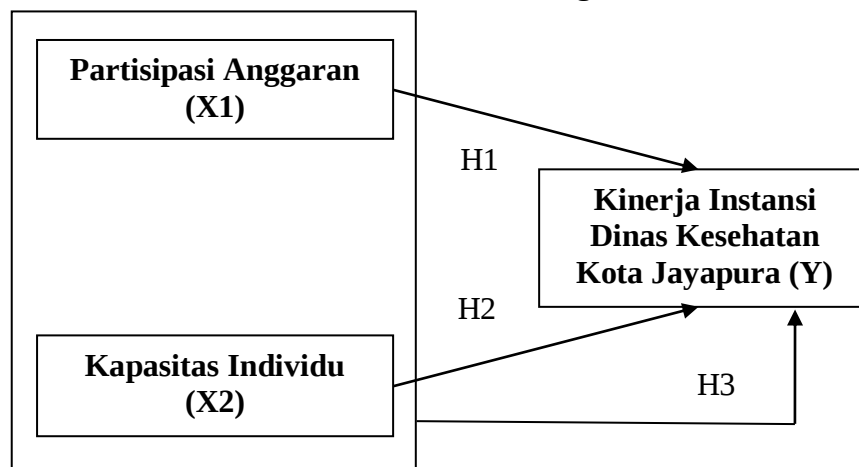
instansi yang menjadi tujuan yang ingin dicapai instansi (organisasi) itu sendiri.

Pernyataan di atas didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu Darmawan & Subardjo, (2019) dengan 72 responden pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan pemerintah Kota Surabaya menemukan bahwa partisipasi anggaran dan kapasitas individu berpengaruh positif dan signifikan dalam memperkuat kinerja instansi. Berdasarkan pada teori dan hasil penelitian sebelumnya, maka penelitian ini dilakukan kembali dengan tujuan untuk menguji pengaruh partisipasi anggaran dan kapasitas individu terhadap kinerja instansi, maka dapat dirumuskan hipotesisnya sebagai berikut :

H3 : Diduga Partisipasi Anggaran dan Kapasitas Individu berpengaruh terhadap Kinerja Instansi Pemerintah di Dinas Kesehatan Kota Jayapura

2.3 Kerangka Pemikiran

Gambar 2. 1 Kerangka Pikir



Sumber : Kerangka Pikir Penulis, 2023