

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Stewardship Theory

Stewardship theory menurut Donaldson dan Davis (1991:51), menggambarkan sebuah keadaan situasi dimana para manajemen termotivasi dan terfokus pada tujuan sasaran utama yaitu kepentingan organisasi dibandingkan dengan tujuan-tujuan individu. Asumsi dasar mengenai teori *stewardship* ini dibangun dengan melihat dari perilaku manusia yang memiliki integritas, penuh tanggung jawab dan berlaku jujur terhadap pihak lainnya. Dengan kata lain, *stewardship theory* memandang manajemen akan mempunyai perilaku yang baik untuk kepentingan umum dan publik serta *shareholders* pada khususnya (Daniri, 2005:7). Teori ini juga memperlihatkan kuatnya hubungan antara kesuksesan organisasi dan kepuasan. Tercapainya kesuksesan dalam sebuah organisasi dapat dicapai dengan cara maksimalisasi *utilitas principals* dan manajemen. Teori *stewardship* dapat diterapkan dalam penelitian akuntansi organisasi sektor publik seperti organisasi pemerintahan dan non profit lainnya.

Teori *stewardship* merupakan teori yang mendeskripsikan hubungan antara stakeholders dan manajemen yang harmonis dimana stakeholders memberikan kepercayaan penuh kepada manajemen untuk menjalankan tugas dan mengelola seluruh sumber daya yang ada,

sebaliknya dari pihak manajemen dapat melaksanakan tugas serta dapat mengelola seluruh sumber daya yang dipercayakan kepadanya dengan rasa tanggung jawab mengutamakan organisasi dan berfokus pada kepentingan bersama (Alumbida, dkk, 2016:142).

Posisi pemerintah sebagai *steward* mempunyai fungsi sebagai pengelola sumber daya, sedangkan rakyat adalah pemilik sumber daya yang sebenarnya. Hubungan antara pemerintah (*steward*) dan rakyat (*principal*) hendaknya membuat kesepakatan yang didasari atas kepercayaan, kolektif sesuai tujuan organisasi. Organisasi sektor *public* seperti pemerintah daerah memiliki tujuan memberikan pelayanan kepada *public* dan dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat (*public*). Sehingga dapat diterapkan dalam model kasus organisasi sektor *public* dengan teori *stewardship*. Pemerintah akan berusaha maksimal dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Apabila tujuan ini mampu tercapai oleh pemerintah maka rakyat selaku pemilik akan merasa puas dengan kinerja pemerintah.

2. Signalling Theory

Connelly, et al (2011) menyatakan teori sinyal (*signaling theory*) pada dasarnya berkaitan untuk mengurangi asimetri informasi antara dua pihak. Teori sinyal (*signaling theory*) menjelaskan tentang bagaimana semestinya sebuah perusahaan memberikan sinyal kepada pengguna laporan keuangan berupa informasi mengenai kinerja manajemen dalam

mewujudkan keinginan pemilik. Manajemen akan mengungkapkan informasi yang mampu meningkatkan tingkat kredibilitas serta kesuksesan perusahaan meskipun informasi tersebut tidak termasuk dalam informasi yang diwajibkan. Berdasarkan *signaling theory* alasan mengapa perusahaan terdorong untuk menyampaikan informasi dalam laporan keuangan kepada pihak eksternal karena adanya asimetri informasi. Asimetri informasi merupakan adanya perbedaan jumlah informasi yang dimiliki oleh perusahaan dan pihak luar. Perusahaan sebagai agent dianggap memiliki informasi yang lebih mengenai kinerja serta prospek perusahaan apabila dibandingkan dengan pihak luar (investor/kreditor) sebagai *principal*. Pemberian sinyal baik terhadap pihak luar merupakan cara yang dapat digunakan untuk mengurangi asimetri informasi.

3. Kinerja

Kinerja merupakan gambaran mengenai pencapaian sasaran atau tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi yang mencerminkan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai terhadap keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai terhadap program serta kebijakan yang ditetapkan. Kinerja karyawan lebih mengarah pada tingkatan prestasi kerja karyawan. Ruky (2002:7) juga menyebutkan bahwa kinerja merupakan hasil dari suatu pekerjaan atau kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu. Kinerja mengarah kepada prestasi kerja, kinerja

ialah hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu selama kurun waktu tertentu.

Penilaian kinerja sangat penting bagi organisasi untuk menilai prestasi kerja karyawannya. Pentingnya penilaian kinerja karyawan paling tidak ada dua kepentingan yaitu untuk kepentingan karyawan yang bersangkutan dan untuk kepentingan organisasi. Bagi karyawan, penilaian ini akan membagi kembali tentang penyelenggaraan kerja mereka itu sendiri seperti kesanggupan, kesulitan, kapasitas lainnya sehingga kesempatan berarti bagi kepentingan kinerja, penyamaan remunerasi, karirnya dan lainnya. Sementara untuk organisasi, pengaruh evaluasi kinerja bisa digunakan menjadi penilaian untuk peningkatan keputusan terhadap berbagai macam masalah, sebagai kepentingan strategi, pengetahuan dan pelajaran, rekrutmen, pemilihan, metode pemahaman, penugasan, metode kompensasi dan sebagainya.

Penilaian kinerja dibagi menjadi tiga langkah, yakni deskripsi kinerja, mengevaluasi kinerja serta membagikan kembali. Deskripsi kinerja bermaksud menegaskan bahwa kepala organisasi dan karyawan sependapat mengenai pekerjaan dan kriteria kedudukan. Mengukur kinerja ialah menilai kinerja positif karyawan pada kriteria yang sudah ditentukan. Menurut Maier dalam As'ad (2001 : 63) untuk mengukur kinerja yang umum dianggap kriteria antara lain: kualitas, kuantitas, waktu yang dipakai, jabatan yang dipegang, absensi dan keselamatan dalam menjalankan tugas dan pekerjaan. Penilaian kinerja meliputi kualitas

(mutu) pekerjaan, kuantitas pekerjaan, ketahanan dalam bekerja, kehandalan dalam bekerja, kemampuan kerjasama dan kemandirian (Dessler, 2003:108). Menurut Prawirosentono (2002:242), kinerja karyawan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu:

a. Penilaian Umum

Penilaian umum merupakan penilaian terhadap kinerja karyawan yang meliputi jumlah pekerjaan, kualitas pekerjaan, pengetahuan atas tugas, kerjasama, tanggung jawab, sikap dan inisiatif.

b. Penilaian Atas Ketrampilan

Penilaian ketrampilan terdiri dari ketrampilan teknis, kemampuan mengambil keputusan, kepemimpinan, administrasi dan kreatifitas.

4. Partisipasi Anggaran

Anggaran dapat diartikan sebagai sebuah paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Anggaran itu sendiri adalah sebuah proses yang dilakukan oleh sebuah organisasi sektor publik dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas atau "*the process of allocating resources to unlimited demans*". Garrison & Noreen (2000) juga menyatakan bahwa anggaran merupakan rencana rinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya untuk suatu periode tertentu. Mardiasmo (2006:61) memberikan pengertian anggaran yang hampir sama. Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang

hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran. Pengertian tersebut mengungkapkan peran strategis anggaran dalam pengelolaan kekayaan sebuah organisasi publik.

Menurut Mulyadi (2001:513) memberikan pengertian tentang partisipasi penyusunan anggaran berarti keikutsertaan operating manager dalam merumuskan bersama dengan komite anggaran mengenai rangkaian kegiatan dimasa yang akan datang yang akan ditempuh oleh *operating manager* dalam pencapaian sasaran anggaran. Berdasarkan dari beberapa definisi diatas dapat dibuat kesimpulan bahwa yang dinamakan partisipasi anggaran adalah sebuah proses dalam organisasi yang melibatkan para manager dalam penentuan tujuan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya atau penyusunan anggaran yang memungkinkan bawahan untuk bekerja sama menentukan rencana. Partisipasi suatu tingkat manager atau manager publik mulai dari proses penyusunan anggaran akan membawa pengaruh positif dalam pencapaian tujuan suatu perusahaan atau pemerintahan. Menurut Mulyadi (2001) tingkat partisipasi operating manager dalam penyusunan anggaran dapat mendorong moral kerja dan inisiatif yang tinggi para manager. Moral kerja yang tinggi merupakan kepuasan seseorang terhadap pekerjaan, atasan dan rekan sekerjanya. Moral kerja ditentukan oleh seberapa besar seseorang mengidentifikasi dirinya sebagai bagian dari organisasi.

5. Kejelasan Sasaran Anggaran

Kejelasan sasaran anggaran yaitu sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan dengan jelas dan spesifik agar tujuan anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut (Suharono dan Solichin, 2006). Pengelolaan keuangan pemerintahan daerah yang bertanggung jawab tidak lepas dari kejelasan anggaran itu sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Mardiasmo (2002) yang menyatakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah manfaat sumber daya yang dilakukan secara ekonomis, efisien, efektif, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Menurut Steers & Porter (1976 : 129) bahwa dalam menentukan sasaran anggaran mempunyai dua karakteristik utama yaitu :

- a. Sasaran harus spesifik bukannya samar-samar
- b. Sasaran harus menantang namun dapat dicapai.

Dengan kata lain, kejelasan sasaran anggaran diharapkan dapat membantu pimpinan untuk mencapai tujuan perusahaan sebagaimana tercantum dalam perencanaan anggaran yang juga akan mempengaruhi motivasi sehingga secara logis kinerja dapat meningkat. Menurut Locke dan Latham (1984 : 27), agar pengukuran sasaran efektif ada tujuh indikator yang diperlukan :

- a. Tujuan, membuat secara terperinci tujuan umum atau tugas-tugas yang harus dikerjakan.
- b. Kinerja, menetapkan kinerja dalam bentuk pertanyaan yang dapat diukur.
- c. Standar, menetapkan standar atau target yang dicapai
- d. Jangka waktu, menetapkan jangka waktu yang dibutuhkan untuk pengerjaan
- e. Sasaran prioritas, menetapkan sasaran yang prioritas
- f. Tingkat kesulitan, menetapkan sasaran berdasarkan tingkat kesulitan dan pentingnya.
- g. Koordinasi, menetapkan kebutuhan koordinasi

Keterlibatan pimpinan dalam penyusunan anggaran akan membuatnya memahami sasaran yang akan dicapai oleh anggaran tersebut, serta bagaimana akan mencapainya dengan menggunakan sumber daya yang ada pada perusahaan. Selanjutnya target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang akan dicapai.

6. Komitmen Organisasi

Komitmen organisasi diartikan sebagai identifikasi, loyalitas dan keterlibatan yang dijelaskan oleh karyawan untuk organisasi atau unit pada suatu organisasi. Komitmen atas organisasi terdiri tiga sikap, yaitu (Gibson, et. al, 2009 : 182) :

- a. Identifikasi pada tujuan-tujuan organisasi,
- b. Suatu anggapan keterlibatan dalam tugas-tugas organisasi,

c. Suatu anggapan loyalitas pada organisasi.

Komitmen tidak terjadi hanya sepihak saja, tetapi antara organisasi dan karyawan secara bersama-sama menciptakan kondisi yang kondusif untuk mencapai komitmen yang dimaksud. Dalam hal ini organisasi dapat menciptakan kepuasan kepada karyawannya antara lain dengan fasilitas yang memadai, hubungan kerja yang harmonis, jaminan sosial, keamanan dan sebagainya. Dengan komitmen maka pegawai memiliki kesadaran yang tinggi untuk tetap bekerja dalam organisasi. Adanya keyakinan, kekuatan dan kesungguhan karyawan ini akan menimbulkan kinerja yang baik.

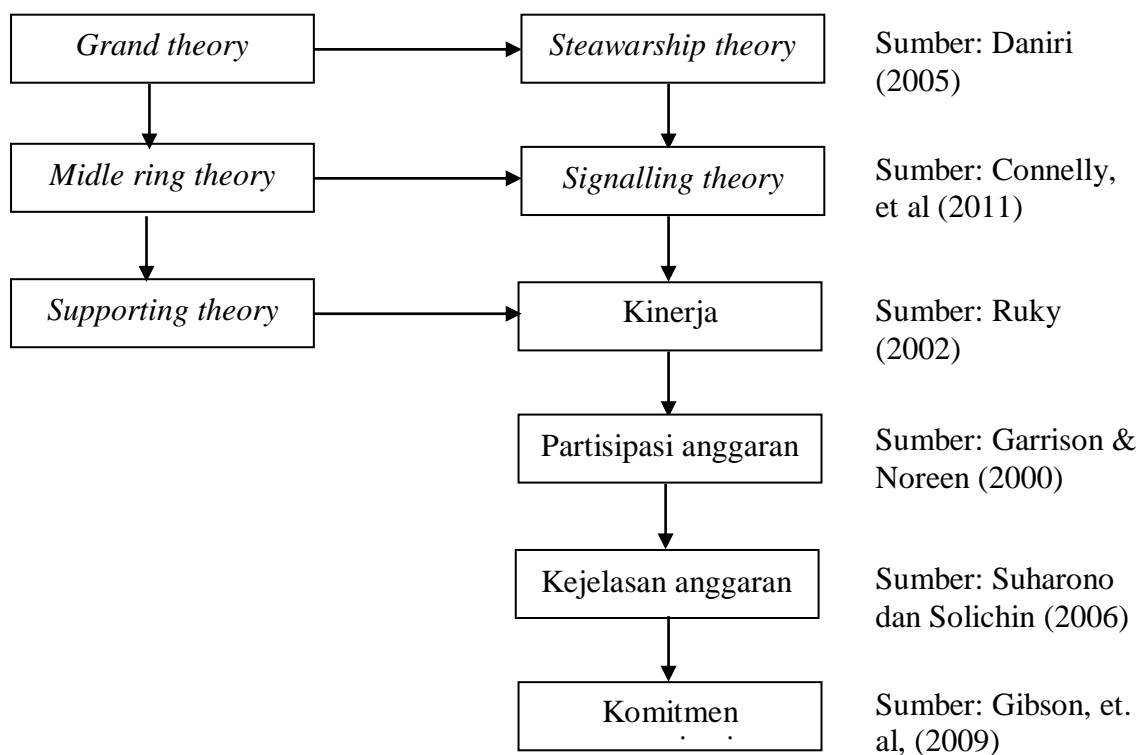
Komitmen organisasi sebagai derajat seberapa jauh karyawan mengidentifikasi dirinya dengan organisasi dan keterlibatannya dalam organisasi tertentu. Seberapa tingkat kualitas hubungan antara karyawan dengan organisasi, adanya penerimaan/kebanggaan karyawan terhadap nilai-nilai organisasi dan seberapa keras usaha karyawan untuk melaksanakan pekerjaan untuk mencapai prestasi kerja guna mencapai tujuan organisasi serta kesediaan untuk tetap menjadi anggota organisasi. Komitmen organisasi merupakan respon afektif pada organisasi secara menyeluruh, yang kemudian menunjukkan suatu respon afektif individu didalam organisasi terhadap evaluasi masa lalu dan masa sekarang, serta penilaian yang bersifat individual bukan kelompok atau organisasi.

Robbins (2006) mengemukakan komitmen organisasi adalah sebuah sikap yang mencerminkan perasaan suka atau tidak suka terhadap

organisasi tempat bekerja. Komitmen organisasi terdiri dari tiga komponen utama yaitu, (1). *Affective Commitment*, terjadi apabila karyawan ingin menjadi anggota dari organisasi karena adanya hubungan emosional (*temotional attachment*), atau merasa memiliki nilai semacam organisasi, (2). *Continuance Commitment*, yaitu keinginan individu agar tetap bertahan dalam organisasi karena tidak mendapatkan pekerjaan lain atau karena rewards ekonomi tertantu, (3). *Normative Commitment*, munculnya nilai-nilai karyawan. Karyawan bertahan sebagai anggota organisasi karena memiliki kesadaran bahwa berkomitmen pada organisasi merupakan hal yang seharusnya dilakukan.

Komitmen merupakan sebuah sikap dan perilaku yang saling mendorong (*reinforce*) antara satu dengan yang lain. Karyawan yang komit terhadap organisasi akan menunjukkan sikap dan perilaku yang positif terhadap lembaganya, karyawan akan memiliki jiwa untuk tetap membela organisasinya, berusaha meningkatkan prestasi, dan memiliki keyakinan yang pasti untuk membantu mewujudkan tujuan organisasi. Komitmen karyawan terhadap organisasinya adalah kesetiaan karyawan terhadap organisasinya, disamping juga akan menumbuhkan loyalitas serta mendorong keterlibatan diri karyawan dalam mengambil berbagai keputusan. Oleh karenanya komitmen akan menimbulkan rasa ikut memiliki (*sense of belonging*) bagi karyawan terhadap organisasi.

Berdasarkan uraian di atas dapat digambarkan kerangka teori sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Teori

B. Penelitian Terdahulu dan Pengembangan Hipotesis

1. Partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur

Partisipasi dalam penyusunan anggaran merupakan sebuah pendekatan yang berguna untuk meningkatkan kinerja yang pada akhirnya dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Partisipasi anggaran dapat dipakai sebagai alat pencapaian tujuan dan alat untuk mengintegrasikan kebutuhan individu dan organisasi. Partisipasi anggaran diharapkan bermanfaat untuk meningkatkan kinerja. Ketika sebuah tujuan yang dirancang dan secara partisipatif disetujui, maka pegawai akan mendukung tujuan yang ditetapkan serta memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk

mencapainya, karena mereka ikut terlibat dalam proses penyusunan anggaran tersebut. Penelitian Nurhalimah dkk (2013) membuktikan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparatur perangkat daerah di Pemerintah Aceh. Yanida, dkk (2013) juga menyatakan semakin besar tingkat partisipasi pegawai dalam penyusunan anggaran, maka kinerja pegawai juga akan meningkat. Raditya, dkk (2014) juga menyatakan terdapat pengaruh positif partisipasi anggaran terhadap kinerja jajaran aparat Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Bali.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disusun hipotesis sebagai berikut :

H₁ : Terdapat pengaruh positif partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah

2. Kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur

Kejelasan sasaran anggaran dapat diartikan sejauh mana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik. Tujuan dari kejelasan saaran anggaran yaitu anggaran yang akan dibuat mudah dimengerti dan dapat dilaksanakan dengan bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Dengan demikian kejelasan sasaran anggaran akan mempunyai pengaruh terhadap kinerja dari pelaksana anggaran itu sendiri. Oleh sebab itu kejelasan sasaran anggaran akan mempermudah suatu organisasi dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dengan mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah

ditetapkan sehingga berimplikasi pada peningkatan kinerja. Hasil penelitian Sari, dkk (2014) membuktikan kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja manajerial pada SKPD. Mardika, dkk (2015) menyatakan bahwa ada pengaruh yang positif dan signifikan dari kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja pegawai. Penelitian Latif (2014) juga membuktikan bahwa kejelasan tujuan anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disusun hipotesis sebagai berikut :

H₂ : Terdapat pengaruh positif kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah

3. Komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur

Komitmen organisasi merupakan sebuah komitmen karyawan terhadap perusahaan, dalam hal ini aparatur terhadap pemerintah. Komitmen organisasi merupakan tingkat keinginan aparatur mengenalkan dirinya serta berperan dalam instansi yang ditunjukkan dengan kemauan agar tetap menjaga bagian pada instansi, keyakinan dan pencapaian mengenai nilai-nilai dan tujuan organisasi, juga kemauan dalam bekerja seoptimal mungkin untuk keperluan instansi tersebut. Komitmen organisasi mengacu pada bentuk pembelajaran, ketetapan yang kompeten akan pandangan dan sasaran bentuk instansi, demikian itu dukungan yang kompeten dalam menjaga kedudukan pada instansi untuk mendapatkan

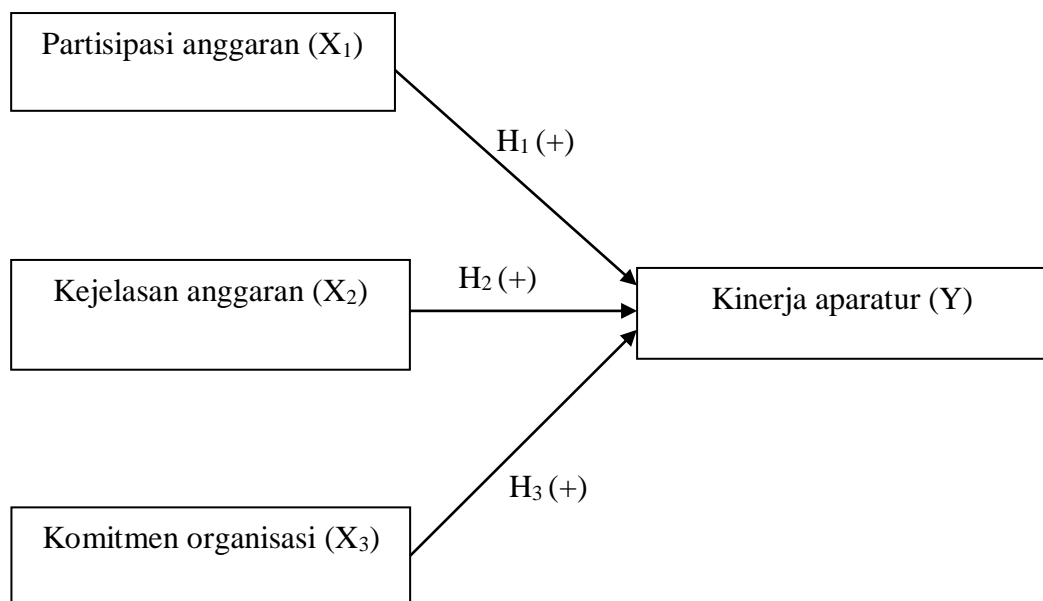
tujuan instansi. Komitmen organisasi adalah sistem ketaatan, suatu bentuk rela berkorban untuk menyampaikan pendapat kemampuan dan tanggung jawab yang lebih kepada organisasi atau perusahaan serta kesuksesan akan tercapainya tujuan terhadap organisasi atau perusahaan. Pegawai yang mempunyai komitmen, mempunyai loyalitas yang besar, sehingga karyawan akan bekerja dengan semaksimal mungkin demi tercapainya kinerja yang baik. Yunanto dan Mulyanto (2014) menyatakan bahwa komitmen organisasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Klaten. Abrivianto, dkk (2014) membuktikan terdapat pengaruh signifikan pada komitmen organisasi terhadap kinerja karyawan. Penelitian Usman dan Paranoa (2013) membuktikan bahwa komitmen organisasi sebagai variabel moderasi memperkuat hubungan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disusun hipotesis sebagai berikut :

H₃ : Terdapat pengaruh positif komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah

C. Model Penelitian

Dari beberapa ringkasan penjelasan landasan teori diatas, maka model penelitian dalam penelitian ini diilustrasikan seperti yang ditunjukkan pada gambar dibawah ini.



*Gambar 2.2
Model Penelitian*