

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kinerja menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, menyebutkan bahwa “kinerja merupakan suatu keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang akan atau telah tercapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas yang terukur”. Sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat serta adanya pengaruh globalisasi yang menuntut adanya keterbukaan, maka pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah yang tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat sekiranya harus diubah. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah semakin dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (Damanik, 2011).

Kinerja pemerintah yang rendah akan menjadi masalah serius jika tidak segera dibenahi. Hevyana (2015) menyebutkan salah satu faktor yang menyebabkan kinerja pemerintah rendah adalah lemahnya sistem pengelolaan keuangan daerah dari proses perencanaan hingga pengelolaan APBD. Pengesahan perda APBD yang terkendala akan menghambat program dan kegiatan yang terdapat dalam perencanaan sehingga bisa berdampak pada keterlambatan pembangunan.

Menyelenggarakan pemerintah daerah yang berakuntabilitas, tidak lepas dari anggaran pemerintah daerah. Anggaran adalah salah satu elemen penting dalam perencanaan agar dapat melakukan kontrol terhadap tujuan yang ingin dicapai. Sumber daya merupakan wujud dari penyelenggaraan otonomi daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, ekonomis, adil dan merata untuk mencapai akuntabilitas publik. Anggaran diperlukan dalam mengelola sumber

daya tersebut untuk mencapai kinerja yang diharapkan oleh masyarakat dan menciptakan akuntabilitas terhadap masyarakat. Anggaran adalah elemen penting dalam sistem pengendalian manajemen karena anggaran tidak hanya sebagai alat perencanaan keuangan, tetapi sebagai alat pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kinerja dan motivasi (Ramandei, 2009).

Pendekatan kinerja dalam proses penganggaran daerah memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja termuat dalam dokumen Rancangan Kerja Anggaran (RKA). RKA memaparkan kerangka logis hubungan antara kebijakan anggaran (arah dan kebijakan umum APBD, strategi dan prioritas APBD) dengan operasional anggaran (program dan kegiatan anggaran) di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan dari unit kerja yang bersangkutan dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Standar analisa belanja, standar kinerja dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen dalam anggaran kinerja termuat dalam RKA (Ginting, 2009).

Peraturan Menteri Dalam Negeri No.30 Tahun 2007, yang isinya adalah dalam menyusun anggaran sektor publik harus memperhatikan beberapa prinsip, yaitu : (1) akuntabilitas dan transparansi, (2) efisiensi dan efektifitas anggaran, (3) taat asa, (4) keadilan anggaran, (5) disiplin anggaran, (6) partisipasi masyarakat. Penyusunan anggaran pada sektor publik berbeda dengan penyusunan anggaran sektor swasta. Pada sektor swasta anggaran yang dibuat perusahaan dapat dirahasiakan, tetapi pada sektor publik anggaran yang dibuat harus dipublikasikan agar dapat didiskusikan, dikritik dan diberi masukan, ini bertujuan agar anggaran yang akan dibuat selanjutnya bisa lebih baik. Hal ini dimaksudkan agar anggaran sektor publik bersifat transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Anggaran merupakan

pernyataan estimasi yang ingin dicapai dengan periode waktu yang sudah ditentukan sebelumnya dengan bentuk ukuran *financial* (Mardiasmo, 2006).

Perencanaan adalah suatu proses mengidentifikasi persyaratan yang diperlukan untuk mencapai tujuan dengan cara yang paling efektif dan efisien. Perencanaan dianggap penting karena akan menjadi penentu dalam ketercapaian tujuan. Proses perencanaan merupakan suatu cara pandang logis mengenai apa yang dilakukan dan bagaimana cara mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dapat membantu dalam pengambilan keputusan, dan bersifat rasional (Istiyani, 2009).

Hal diatas sesuai dengan firman Allah dalam QS. Al hasyr; 18

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَانْتَظِرُوا نَفْسَ مَا قَدَّمْتُمْ لِغَدٍ

وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

*“Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap diri memperhatikan apa yang telah diperbuatnya untuk hari esok (akhirat); dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.*

Ayat diatas menjelaskan bahwa pentingnya membuat suatu perencanaan untuk melakukan sesuatu hal dimasa mendatang dan mempertanggungjawabkan hasil yang telah dicapai. Dalam kaitan ini SKPD harus melakukan perencanaan yang efektif, efisien dan ekonomis dalam penyusunan anggaran sehingga tidak terjadi surplus dan defisit anggaran serta anggaran yang dibuat sesuai dengan sasaran dan tujuan yang ingin dicapai.

Dalam perencanaan anggaran terdapat beberapa karakteristik tujuan anggaran. Menurut

Kenis (1979) dalam Istiyani (2009) menyebutkan terdapat beberapa karakteristik tujuan anggaran, yaitu partisipasi anggaran (*budgetary participation*), kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), umpan balik anggaran (*budgetary feedback*), evaluasi anggaran (*budgetary evaluation*), dan kesulitan tujuan anggaran (*budget good difficulty*). Adanya tujuan anggaran yang jelas akan memudahkan individu dalam menyusun target anggaran. Individu akan merasa puas jika anggaran yang disusun sesuai dengan target anggaran yang ingin dicapai. Dengan demikian, terdapat keterkaitan antara karakteristik tujuan anggaran dengan kinerja aparat pemerintah daerah yang berpartisipasi baik dalam penyusunan dan pelaksanaan anggaran sesuai Kebijakan Umum APBD.

Partisipasi dalam penyusunan anggaran menunjukkan keikutsertaan aparat untuk merencanakan anggaran dan memahami anggaran. Jalaluddin (2009) menyatakan partisipasi anggaran mempengaruhi kinerja aparat pemerintah daerah. Dalam partisipasi akan terjadi komunikasi, interaksi aparat satu dengan yang lain dan dapat membangun kerjasama antar tim yang baik sehingga secara tidak langsung mereka akan saling memahami antara individu dan pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan.

Emilia (2013) menunjukkan kejelasan sasaran anggaran mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Artinya semakin jelas dan spesifik suatu sasaran anggaran yang telah ditetapkan, maka akan membuat aparat pemerintah memahami tujuan dan sasaran yang akan dicapai, sehingga akan meningkatkan kinerja aparat pemerintah itu sendiri. Menurut Munawar (2006) evaluasi adalah penilaian yang dilakukan terhadap anggaran yang telah disusun agar dapat mengetahui seberapa besar penyimpangan yang telah terjadi. Evaluasi anggaran dapat ditelusuri sampai kepada para pembuat dan pelaksana anggaran yang bertanggungjawab. Tindakan evaluasi anggaran ini bertujuan menelusuri penyimpangan terhadap anggaran sebagai

dasar penilaian kinerja. Hal inilah yang akan berpengaruh terhadap sikap dan kinerja aparat pemerintah. Munawar (2006) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang. Namun hasil yang berbeda dilakukan oleh Istiyani (2009) yang menyatakan bahwa evaluasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Ramandei (2010) umpan balik harus ditujukan untuk menginformasikan kepada aparat pemerintah daerah mengenai keberhasilan atau kegagalan yang sekaligus sebagai variabel motivasi dalam peningkatan kinerja. Umpan balik pada umumnya memberikan informasi hasil kepada para pelaksana anggaran tentang kekurangan yang terjadi atau keberhasilan dalam perencanaan dan pengelolaan anggaran sehingga para pembuat anggaran akan merasakan hasil dari kinerja mereka, hal inilah yang dapat berpengaruh terhadap kinerja. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Munawar (2006) dengan judul pengaruh karakteristik tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah menyatakan bahwa umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah Kabupaten Kupang. Hasil penelitian yang serupa dilakukan oleh Istiyani (2009) yang menyatakan umpan balik berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Hasil penelitian yang berbeda dilakukan oleh Nina (2014) yang menyatakan umpan balik anggaran berpengaruh negatif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Saleh (2004) menyatakan dalam menentukan kesulitan target yang ingin dicapai perlu diperhatikan kesanggupan dari para pelaku yang terlibat dalam pelaksanaan anggaran. Kesulitan tujuan anggaran merupakan tingkat kesulitan dalam pencapaian target anggaran yang telah ditetapkan. Tujuan anggaran yang mudah dicapai gagal untuk memberikan suatu tantangan untuk berpartisipasi memiliki sedikit motivasi. Target yang sulit dicapai maksudnya

adalah target tersebut masih bisa dicapai secara realistis tetapi tidak mudah sehingga perlu kinerja yang lebih, hal inilah yang akan berpengaruh terhadap kinerja. Hasil penelitian dilakukan oleh Munawar (2006) dengan judul pengaruh karakteristik tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, menyatakan bahwa kesulitan tujuan anggaran berpengaruh negatif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Penelitian karakteristik tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah yang dilakukan oleh Istiyani (2009) menyatakan bahwa kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian Istiyani (2009), yang meneliti tentang “pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah” menyimpulkan bahwa Karakteristik tujuan anggaran (Partisipasi, Kejelasan, Evaluasi, Umpan balik dan Kesulitan) secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Istiyani (2009) terletak pada pemilihan sampel yaitu memakai 4 (empat) sampel penelitian. Istiyani (2009) hanya menggunakan satu karyawan/aparatur pemerintah daerah untuk dijadikan sampel menjadi kurangnya karakteristik responden yang diambil, sehingga membuat beberapa hasil yang tidak konsisten dengan penelitian terdahulu, dimana hasil ini merupakan kasus khusus saja. Sehingga untuk hasil yang belum konsisten ini perlu untuk diuji lagi pada beberapa aparatur pemerintah daerah lainnya. Dalam penelitian ini peneliti menambah 4 responden yang dijadikan sampel dari masing-masing SKPD.

Hasil penelitian terdahulu tentang karakteristik tujuan anggaran (partisipasi, kejelasan, evaluasi, umpan balik, kesulitan) hanya dua variabel yang selalu mendapat nilai konsisten yaitu partisipasi anggaran dan kejelasan anggaran, sehingga peneliti tidak memakai kedua variabel

tersebut pada penelitian ini. Peneliti hanya mengambil tiga variabel yaitu evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran karena hasil penelitian terdahulu ketiga variabel tersebut selalu inkonsisten, sehingga diperlukan pengujian lagi untuk mendukung hasil penelitian terdahulu.

Variabel evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran merupakan determinan utama yang melekat pada sistem anggaran yang dapat diterima untuk berbagai pelaksana anggaran. Evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran merupakan upaya untuk meningkatkan keberadaan anggaran menjadi lebih akurat, sehingga pengendalian yang akan dilakukan lebih terkendali (Bastian, 2006). Berdasarkan masalah-masalah yang ada pada SKPD di Kabupaten Temanggung sesuai yang dijelaskan oleh peneliti dalam latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul: **“PENGARUH EVALUASI ANGGARAN, UMPAN BALIK ANGGARAN DAN KESULITAN TUJUAN ANGGARAN TERHADAP KINERJA APARAT PEMERINTAH DAERAH”** dengan objek Satuan Kerja Perangkat Daerah pada pemerintah daerah Kabupaten Temanggung. Objek tersebut dipilih dengan alasan Kabupaten Temanggung memiliki pendapatan asli daerah (PAD) yang tinggi, dari PAD yang tinggi tersebut diharapkan dapat meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di lingkungan Kabupaten Temanggung. Namun, dalam penyerapan anggaran yang dilakukan pemda Kabupaten Temanggung hanya sekitar 54% anggaran yang dapat diserap untuk meningkatkan kesejahteraan di Kabupaten Temanggung (Borobudur.com).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah ?
2. Apakah umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah ?
3. Apakah kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis hubungan antara evaluasi anggaran terhadap peningkatan kinerja aparat pemerintah daerah.
2. Untuk menganalisis hubungan antara umpan balik anggaran terhadap peningkatan kinerja aparat pemerintah daerah.
3. Untuk menganalisis hubungan antara kesulitan tujuan anggaran terhadap peningkatan kinerja aparat pemerintah daerah.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bisa memberi manfaat dan dapat digunakan oleh banyak pihak, antara lain:



## 1. Manfaat Teoritis

- a. Bagi Akademisi, penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai tambahan dan acuan wawasan penelitian selanjutnya yang terkait dengan penelitian mengenai evaluasi anggaran, umpan balik anggaran dan kesulitan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
- b. Memberikan bukti dibidang akuntansi sektor publik bahwa dalam penyusunan anggaran perlu memperhatikan evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran.
- c. Penelitian ini juga diharapkan agar dapat menjadi acuan atau referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bahan masukan dalam mengevaluasi perencanaan, penyusunan strategi, dan anggaran serta dapat dipergunakan sebagai alternatif untuk mengetahui apakah evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja sehingga mendorong pemerintah lebih efisien, efektif dan ekonomis dalam menggunakan anggaran.