

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Penetapan Tujuan (*Goal Setting Theory*)

Locke (1968) mengatakan bahwa tujuan-tujuan yang sifatnya spesifik atau sulit cenderung menghasilkan kinerja yang lebih tinggi. Pencapaian tujuan dilakukan melalui usaha partisipasi, meskipun demikian pencapaian tujuan belum tentu dilakukan oleh banyak orang. Pencapaian tujuan yang partisipatif mempunyai dampak positif berupa timbulnya penerimaan (*acceptance*), artinya sesulit apapun apabila seseorang telah menerima suatu pekerjaan, maka akan dijalankan dengan baik. Pencapaian tujuan yang partisipatif dapat pula berdampak negatif yaitu timbulnya superioritas pada orang-orang yang memiliki kemampuan lebih tinggi.

Teori penetapan tujuan ini menjelaskan tujuan dan maksud individu yang disadari adalah determinan utama perilaku. Perilaku individu akan terus berlangsung sampai perilaku itu mencapai tingkat kinerja yang lebih tinggi. Menurut teori ini, kinerja akan bergantung pada tingkat kesukaran tujuan, keterincian tujuan, dan komitmen seseorang terhadap tujuan.

Adanya perencanaan anggaran yang berfokus pada *value for money* (*input, output* dan *outcome*) dan adanya indikator kinerja dan skala prioritas dalam penyusunan anggaran, maka anggaran akan terealisasi sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh SKPD, sehingga akuntabilitas kinerja dapat diukur dan dipertanggungjawabkan. Murray (1990) dalam Nina (2014) menyatakan bahwa aparat yang memiliki komitmen tujuan tinggi akan mempengaruhi kinerja pemerintah. Sebaliknya, aparat yang tidak memiliki

komitmen tujuan maka kinerja yang dicapai tidak sesuai dengan yang diharapkan. Dengan kata lain aparat yang tidak memiliki komitmen pada tujuan, tidak memiliki keinginan memperbaiki kesalahan dengan memanfaatkan partisipasi dalam penyusunan anggaran, sehingga kinerja yang diperoleh tetap rendah.

B. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Kinerja Aparat Pemerintah Daerah

Kinerja atau dalam bahasa latinya adalah *performance* yang berarti prestasi. Jadi kinerja merupakan prestasi kerja yang telah dilakukan oleh individu. Menurut Bastian (2001) kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksana suatu program kegiatan atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang termuat dalam rumusan skema strategi (*strategic planning*) suatu organisasi.

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

Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah pusat pertanggungjawaban yang dipimpin oleh seorang kepala satuan kerja dan bertanggung jawab atas entitasnya, misalnya dinas pendidikan, dinas kesehatan, dinas kependudukan dan catatan sipil, dinas pemuda dan olahraga dan lainnya. Kinerja suatu unit kerja pemerintah daerah dapat diukur melalui pencapaian aktivitas-aktivitas yang dibiayai oleh APBD (Mardiasmo, 2006).

Untuk dapat memenuhi tuntutan akan akuntabilitas publik diperlukan adanya paradigma baru dalam manajemen keuangan daerah, (1) APBD harus berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan publik; (2) APBD adalah dana publik yang penggunaannya harus berorientasi pada kinerja yang baik (efektif, efisien dan ekonomis); (3) penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban daerah harus dilakukan dengan prinsip transparansi dengan memberi akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan APBD (Mardiasmo, 2006).

Kualitas proses pengukuran kinerja sangat dipengaruhi oleh kualitas proses penganggaran, karena pengukuran kinerja merupakan mata rantai yang berkesinambungan dengan suatu proses penganggaran. Pusat pertanggungjawaban merupakan bagian yang paling kompeten dalam menyiapkan anggaran, sekaligus basis pengukuran kinerja. Pusat pertanggungjawaban tersebut menjadi dasar untuk perencanaan dan pengendalian serta penilaian kinerja pada unit yang bersangkutan (Mardiasmo, 2006).

Perencanaan merupakan proses penentuan program-program yang akan dilaksanakan dan target yang akan dicapai oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang akan didapat dari belanja pemerintah tersebut. Sedangkan pengendalian anggaran meliputi pengukuran terhadap output dan belanja yang riil dilakukan dan dibandingkan dengan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Adanya hasil yang dicapai dengan yang dianggarkan kemudian dianalisis untuk diketahui penyebabnya dan dicari siapa yang bertanggungjawab atas terjadinya penyimpangan tersebut, sehingga dapat segera dilakukan tindakan korektif.

Kinerja (prestasi) manajer publik dinilai berdasarkan berapa target yang berhasil ia capai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan yang dapat diukur melalui pencapaian

aktivitas-aktivitas yang dibiayai oleh APBD (Mardiasmo, 2006). Pengungkapan kinerja pemerintah daerah secara tepat dan objektif akan memungkinkan terlaksananya evaluasi kinerja, baik secara internal ataupun eksternal. Evaluasi semacam ini pada tahap selanjutnya akan menumbuhkan perbaikan atau peningkatan kinerja berkelanjutan. Dengan demikian, pengungkapan kinerja akan mendorong pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat dan menuntun perbaikan dalam memberikan pelayanan masyarakat.

2. Evaluasi Anggaran

Evaluasi Anggaran menyatakan pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh pimpinan departemen dan digunakan dalam mengevaluasi kinerja mereka. Munawar (2006) menyatakan evaluasi adalah penilaian yang dilakukan terhadap anggaran yang telah disusun untuk mengetahui seberapa besar penyimpangan yang telah terjadi dapat ditelusuri sampai kepada para pelaksana anggaran yang bertanggungjawab. Evaluasi anggaran dapat dilakukan dengan membandingkan antara realisasi pelaksanaan anggaran dengan anggaran yang sudah ditetapkan.

Evaluasi anggaran dapat menjadi alat pengendalian kinerja anggaran. Evaluasi anggaran pada dasarnya membandingkan anggaran dengan pelaksanaan sehingga dapat diketahui penyimpangan yang terjadi. Evaluasi kinerja yang terjadi diprioritaskan pada evaluasi anggaran yang dapat mempengaruhi perilaku, sikap dan kinerja (Ramandei, 2010).

Munawar (2006) menyebutkan evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat

pemerintah daerah kabupaten Kupang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan suatu anggaran mereka selalu melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah diprogram dan pada pelaksanaan anggaran, mereka juga melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja mereka menjadi lebih baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Istiyani (2009) menemukan evaluasi anggaran tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan evaluasi anggaran hanya dilakukan sewaktu menyiapkan anggaran, namun saat pelaksanaan tidak melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga dapat membuat kinerja menjadi lebih rendah.

3. Umpan Balik Anggaran

Umpan balik anggaran adalah tingkat dimana tujuan anggaran telah dicapai. Jika anggota organisasi tidak mengetahui hasil usahanya, maka mereka tidak memiliki dasar untuk merasakan kesuksesan atau kegagalan dan tidak termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya, yang pada akhirnya mereka tidak merasa puas terhadap pekerjaannya (Becker & Green 1962). Kenis (1979) menemukan hubungan kepuasan kerja dan motivasi anggaran signifikan lemah terhadap umpan balik anggaran. Umpan balik mengenai tingkat pencapaian tujuan anggaran tidak efektif dalam memperbaiki kinerja dan hanya efektif secara marjinal dalam memperbaiki sikap.

Munawar (2006) menemukan umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja dan kepuasan aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang. Aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang mengetahui hasil usaha dalam menyusun anggaran maupun dalam melaksanakan anggaran sehingga membuat mereka merasa berhasil. Penelitian lain

yang mendukung penelitian Munawar (2006) adalah penelitian dari Istiyani (2009) yang menemukan umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan semakin tinggi umpan balik yang diterima aparat pemerintah daerah maka akan meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab, sebaliknya jika umpan balik anggaran yang sedikit akan melemahkan kinerja aparat pemerintah daerah.

Nina (2014) menunjukkan hasil yang berbeda dengan Istiyani (2009) yaitu umpan balik anggaran tidak berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah lima puluh kota. Sehingga bisa disimpulkan umpan balik yang diterima aparat pemerintah daerah masih sangat rendah, maka rendah juga kinerja aparat pemerintah daerah lima puluh kota dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.

4. Kesulitan Tujuan Anggaran

Lock (1968) menyebutkan sulitnya *task goal* akan meningkatkan kinerja dari pada tujuan yang mudah dicapai. Menurut Dido (2011) anggaran yang ideal adalah anggaran yang dapat memberikan tantangan namun bisa dicapai. Dalam istilah statistik, hal ini dapat diartikan bahwa seorang manajer yang bekerja cukup baik mempunyai kesempatan paling tidak 50% untuk mencapai jumlah anggaran. Anggaran yang terlalu sulit dicapai dapat mengakibatkan para pelaksana tidak termotivasi untuk melaksanakan anggaran dan bisa menjadi frustrasi karena kemungkinan besar akan timbul penyimpangan yang tidak menguntungkan dalam jumlah yang tinggi. Akan tetapi anggaran yang terlalu mudah dicapai mengakibatkan para pelaksana tidak merasa tertantang.

Kenis (1979) menyatakan manajer yang memiliki tujuan anggaran “terlalu ketat” secara

signifikan memiliki ketegangan kerja tinggi dan motivasi kerja yang rendah, rendahnya kinerja anggaran dan kurang efisiensi biaya dibandingkan dengan tujuan anggaran yang “tepat” atau “ketat tetapi dapat dicapai”. Ketat tetapi dapat dicapai merupakan tingkat optimal untuk kesulitan tujuan anggaran.

Penelitian Munawar (2006) menemukan kinerja tidak dipengaruhi oleh kesulitan tujuan anggaran, sehingga dalam mempersiapkan anggaran tidak terlalu memperhatikan mudah atau sulitnya suatu anggaran. Penelitian yang sejalan dengan Lock (1968) adalah penelitian dari Istiyani (2009) yang menunjukkan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Hal ini menunjukkan anggaran yang sulit tetapi dapat dicapai akan meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah. Tujuan anggaran yang jelas akan mendukung kinerja sedangkan tujuan anggaran yang mudah dicapai akan mengarah pada kinerja yang rendah.

C. Hipotesis

1. Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah

Evaluasi anggaran merupakan proses ketersediaan informasi tentang sejauh mana dan bagaimana program kegiatan telah tercapai. Evaluasi anggaran dilakukan dengan tujuan agar kesalahan yang dilakukan dapat diketahui dan dapat diperbaiki. Evaluasi anggaran dapat menjadi alat pengendalian kinerja anggaran. Evaluasi anggaran pada dasarnya membandingkan anggaran dengan pelaksanaan sehingga dapat diketahui penyimpangan yang terjadi. Evaluasi kinerja yang terjadi diprioritaskan pada evaluasi anggaran yang cenderung mempengaruhi perilaku, sikap dan kinerja (Ramandei, 2010).

Adanya evaluasi anggaran setiap SKPD dari tahun ketahun antara anggaran yang

telah ditetapkan dengan realisasi kinerja, SKPD dapat mengetahui perbandingan dan penyimpangan yang terjadi. Hasil dari evaluasi anggaran tersebut akan menghasilkan perbaikan atas penyimpangan yang terjadi dan keputusan atas evaluasi tersebut, sehingga akan mempengaruhi kinerja aparat pemerintah daerah dalam merealisasi anggaran yang efektif, efisien dan ekonomis sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh SKPD.

Menurut penelitian Naipospos (2015) evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah kota Pekanbaru. Penelitian tersebut juga mendukung penelitian dari Munawar (2006) yang menunjukkan evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap perilaku, sikap, serta kinerja aparat pemerintah Kabupaten Kupang.

Berdasarkan landasan teori yang digunakan dan temuan empiris di atas, diharapkan evaluasi anggaran dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Temanggung, sehingga hipotesis yang diajukan pada penelitian ini sebagai berikut:

H₁: *Evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.*

2. Pengaruh Umpan Balik Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah

Umpan balik anggaran adalah tingkat dimana tujuan anggaran telah dicapai. Jika anggota organisasi tidak mengetahui hasil usahanya, maka mereka tidak memiliki dasar untuk merasakan kesuksesan atau kegagalan dan tidak termotivasi untuk meningkatkan kinerjanya, yang pada akhirnya mereka tidak merasa puas terhadap pekerjaannya (Beker & Green, 1962).

Adanya umpan balik anggaran atas ketercapaian tujuan anggaran maka SKPD mengetahui hasil kinerja mereka baik, sukses maupun gagal. Hasil kinerja tersebut akan

mempengaruhi dan memotivasi SKPD untuk melakukan perbaikan dan memperbarui atas hasil umpan balik tersebut, sehingga dapat mempengaruhi kinerja aparat pemerintah daerah.

Penelitian dari Istiyani (2009) mengemukakan bahwa umpan balik anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Penelitian tersebut mendukung penelitian yang dilakukan oleh Munawar (2006) yang menunjukkan umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang.

Berdasarkan landasan teori yang digunakan dan temuan empiris di atas, sehingga diharapkan umpan balik anggaran dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Temanggung, maka hipotesis yang di ajukan pada penelitian ini sebagai berikut:

H₂: Umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Temanggung.

3. Pengaruh Kesulitan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah

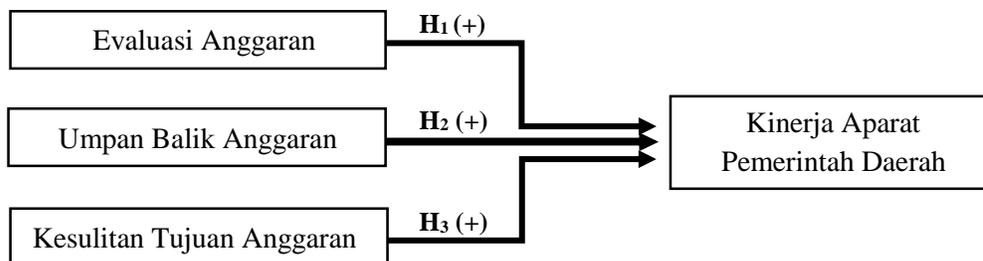
Locke (1968) menyebutkan sulitnya *task goal* akan meningkatkan kinerja dari pada tujuan yang mudah dicapai. Menurut Dido (2011) anggaran yang ideal adalah anggaran yang dapat memberikan tantangan namun bisa dicapai. Anggaran yang terlalu sulit dicapai dapat mengakibatkan para pelaksana tidak termotivasi untuk melaksanakan anggaran dan bisa menjadi frustrasi karena kemungkinan besar akan timbul penyimpangan yang tidak menguntungkan dalam jumlah yang tinggi. Namun anggaran yang terlalu mudah dicapai mengakibatkan para pelaksana tidak merasa tertantang.

Penelitian yang dilakukan oleh Fransisca (2012) yang mengemukakan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah Kota Yogyakarta. Hasil tersebut mendukung penelitian Istiyani (2009) yang menunjukkan kesulitan tujuan berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Tujuan yang sulit untuk dicapai akan menghasilkan kinerja yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan tujuan yang mudah untuk dicapai.

Berdasarkan teori yang digunakan dan temuan empiris diatas, maka diharapkan kesulitan tujuan anggaran dapat meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Temanggung, sehingga hipotesis yang diajukan pada penelitian sebagai berikut:

H₃: Kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Temanggung.

D. Model Penelitian



Gambar 2.1

Hubungan Antara Evaluasi Anggaran, Umpan Balik Anggaran Dan Kesulitan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung

