

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Organisasi Pemerintah Daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintah yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Oleh karena itu, kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat kepada penyelenggara pemerintah harus diimbangi dengan kinerja yang baik, sehingga pelayanan dapat ditingkatkan secara efektif dan menyentuh pada masyarakat (Ramandei, 2009 : 1). Sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat serta adanya pengaruh globalisasi yang menuntut adanya keterbukaan, maka pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Hal ini mengakibatkan Pemerintah Daerah semakin dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat (Damanik, 2011).

Pemerintah Daerah sebagai salah satu organisasi sektor publik setiap tahun melakukan penyusunan anggaran. Anggaran dalam organisasi sektor publik merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang akan dicapai oleh suatu organisasi dalam periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran moneter (Mahsun dkk.2011:75) dalam Yulianus Sartono (2014).

Penganggaran merupakan bagian dari proses perencanaan yang mana perencanaan merupakan salah satu siklus manajemen organisasi. Anggaran mengungkapkan apa yang akan dilakukan di masa yang akan datang (Bastian, 2006). Anggaran merupakan alat yang sangat bermanfaat dalam membantu

manajemen memenuhi fungsinya yaitu perencanaan, kontrol, dan pengkoordinasian aktivitas organisasi (Hanson, 1966) dalam Istiyani (2009).

Kenis (1979), anggaran bukan hanya menjadi sebuah rencana keuangan yang dikelompokkan dalam tujuan, biaya dan pendapatan untuk pusat pertanggungjawaban suatu organisasi, tapi juga sebagai alat untuk pengendalian, koordinasi, komunikasi, evaluasi kerja, serta motivasi. Pengetahuan tentang tujuan yang dianggarkan dan informasi mengenai sejauh mana tujuan yang diterima memberikan dasar kepada atasan dalam pengukuran efisiensi, pengidentifikasian masalah, dan pengendalian biaya. Seluruh aspek ini menunjukkan bahwa anggaran memiliki potensi untuk menyajikan saran yang berguna bagi kepentingan manajerial.

Proses penyusunan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan melibatkan berbagai pihak baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah yang memainkan peranan dalam mempersiapkan dan mengevaluasi berbagai alternatif dari tujuan anggaran, dimana anggaran senantiasa digunakan sebagai tolak ukur terbaik kinerja manajer. Penyusunan anggaran secara partisipasi diharapkan kinerja manajerial akan meningkat, dimana ketika suatu tujuan dirancang dan secara partisipasi disetujui maka karyawan akan menginternalisasi tujuan yang ditetapkan, dan memiliki rasa tanggung jawab pribadi untuk mencapainya karena mereka ikut terlibat dalam penyusunan anggaran Milani, (1975) dalam Coryanata, (2003).

Pembiayaan atas berbagai sasaran yang hendak dicapai, tugas-tugas dan fungsi pokok sesuai dengan kondisi, potensi, aspirasi dan kebutuhan riil

masyarakat untuk suatu tahun tertentu (Munawar, 2006). Dengan demikian alokasi dana yang digunakan untuk membiayai berbagai program dan kegiatan dapat memberikan manfaat yang benar-benar dirasakan masyarakat dan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik, dengan memperhatikan (PP No.58 Tahun 2005).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Indonesia disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun harus pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran.

Secara teoritis di dalam penyusunan anggaran Pemerintah Daerah sebagai bentuk dari pemerintah desentralisasi, diharapkan akan menghasilkan dua manfaat dalam penyusunan APBD, yaitu : (1) mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah, (2) memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambil keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap (Mardiasmo, 2005: 25).

Mardiasmo (2005: 63) menyatakan terdapat beberapa alasan, pentingnya anggaran sektor publik yaitu : (1) anggaran merupakan alat bagi pemerintah untuk mengarahkan pembangunan sosial-ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, (2) anggaran diperlukan karena adanya

masalah keterbatasan sumber daya (Scarcity of resources), pilihan (choise) dan trade offs (3) anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa pemerintah telah bertanggung jawab terhadap rakyat. Sehingga dalam hal ini anggaran publik merupakan instrumen pelaksanaan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga publik yang ada.

Penelitian Kenis (1979) dalam Istiyani (2009) tentang karakteristik tujuan anggaran yaitu partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran terhadap sikap dan kinerja tingkat menengah menunjukkan bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh cukup kuat terhadap variabel sikap manajerial dan kinerja seperti kepuasan kerja, ketegangan kerja, motivasi anggaran, sikap terhadap anggaran, dan kinerja penganggaran yang dinilai sendiri. Variasi dalam gaya penganggaran dari manajemen atas seperti yang tercermin dalam karakteristik tujuan anggaran dapat mempunyai sebuah pengaruh signifikan pada sikap dan kinerja dari manajer level rendah.

Penelitian Munawar (2006) yaitu karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran secara serentak berpengaruh secara terhadap kinerja. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh yang cukup kuat terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang dalam rencana penyusunan anggaran. Namun, jika diuji secara parsial, hanya variabel partisipasi anggaran dan umpan balik anggaran yang berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja,

sedangkan variabel kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran tidak berpengaruh secara signifikan.

Hal ini berbeda dengan penelitian Istiyani (2009) yang merupakan pengembangan dari penelitian Munawar (2006) dengan obyek penelitian yang berbeda, yaitu aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung, yang lebih spesifik pada program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Penelitian ini menunjukkan hasil yang berbeda, di mana karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja, sedangkan variabel evaluasi anggaran tidak berpengaruh positif terhadap kinerja. Dari beberapa penelitian terdahulu, terdapat perbedaan hasil-hasil penelitian.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka peneliti ingin menguji kembali penelitian mengenai “Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah” yang pernah dilakukan oleh Istiyani (2009) di Kabupaten Temanggung, dengan objek penelitian yang berbeda, yaitu pada Satuan Kerja Perangkat Daerah pada Pemerintah Kabupaten Karanganyar.

## **B. Perumusan Masalah**

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

1. Apakah Partisipasi Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar ?

2. Apakah Kejelasan Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar ?
3. Apakah Evaluasi Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar ?
4. Apakah Umpan Balik Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar ?
5. Apakah Kesulitan Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaruh Partisipasi Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.
2. Untuk mengetahui pengaruh Kejelasan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.
3. Untuk mengetahui pengaruh Evaluasi Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.
4. Untuk mengetahui pengaruh Umpan Balik Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.
5. Untuk mengetahui pengaruh Kesulitan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Apabila tujuan penelitian ini dapat dipenuhi, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi para akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikankontribusi buah pikir untuk pengembangan literatur Akuntansi Sektor Publik (ASP), khususnya pengembangan sistem pengendalian manajemen pada sektor publik.
2. Bagi Pemerintah Daerah, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah, khususnya dalam meningkatkan kinerja aparat Pemerintah Daerah untuk mencapai tujuan anggaran yang diinginkan.

#### **E. Sistematika Laporan Penelitian**

Pembahasan dan pelaporan penelitian ini dibagi ke dalam lima bagian dengan sistematika sebagai berikut:

##### **Bab I Pendahuluan**

Bab ini membahas latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika pelaporan.

##### **Bab II Tinjauan Pustaka**

Bab ini membahas berbagai teori dan hasil penelitian sebelumnya yang menjadi dasar penelitian ini, serta hipotesis penelitian yang diajukan.

**Bab III Metode Penelitian**

Bab ini membahas sampel penelitian, sistem pengumpulan data penelitian, definisi operasional dan pengukuran variabel, model penelitian, pengujian instrumen, pengujian asumsi klasik dan pengujian hipotesis.

**Bab IV Analisis Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Bab ini membahas tingkat respon pengembalian kuesioner, data profil responden, hasil analisis deskriptif, hasil pengujian validitas dan rentabilitas, hasil pengujian pengujian asumsi klasik, hasil pengujian hipotesis dan pembahasan.

**Bab V Penutup**

Bab ini membahas simpulan penelitian, keterbatasan yang dihadapi peneliti, implikasi hasil penelitian, serta saran yang terkait dengan hasil penelitian