

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa aparatur negara perlu pendidikan dan pelatihan secara maksimal dan berdasarkan kebutuhan daerah masing-masing. Dengan adanya pendidikan dan pelatihan tersebut diharapkan aparatur negara dapat memberikan peranan yang penting sebagai perencana, peneliti, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan suatu pemerintahan. Pengembangan sumberdaya manusia bagi pembinaan aparatur negara harus diawali sejak awal yaitu saat dimulainya penyaringan seleksi penerimaan sampai pada mengakhiri masa dinas.

Pemerintah Daerah sebagai lembaga penggerak roda pemerintah dimana keputusan atau kebijakan bersumber dari masyarakat. Kepercayaan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah oleh masyarakat harus diimbangi dengan kinerja pemerintah itu sendiri dengan baik, sehingga dapat memberikan pelayanan secara efektif yang akan berdampak secara langsung pada masyarakat/rakyat (Ramandei, 2009 : 1). Hal tersebut sejalan dengan adanya pengetahuan masyarakat yang semakin berkembang serta adanya pengaruh di era globalisasi yang mengharuskan adanya transparansi dalam segala informasi, sehingga penyelenggaraan pemerintah dengan menggunakan aturan - aturan lama menjadi tidak sesuai lagi bagi sistem/pola masyarakat yang akhir – akhir

ini banyak mengalami perubahan. Hal tersebut berdampak pada Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dituntut untuk semakin meningkatkan kinerjanya agar pelayanan yang diberikan lebih efektif (Damanik, 2011).

Kinerja aparatur negara masih menjadi isu-isu penting dan banyak dibahas baik oleh para praktisi maupun akademisi karena merupakan salah satu dimensi dari administrasi public. Hal tersebut menjadi parameter keberhasilan pencapaian suatu tujuan dari negara yang harus dilakukan oleh setiap institusi. Aparatur pemerintah sebagai instrumen pilar pengemban amanah dalam mencapai/terwujudnya masyarakat adil dan makmur hingga saat ini belum sepenuhnya dapat memenuhi harapan dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Masalah yang dihadapi utamanya karena kesulitan dalam menyeimbangkan tiga tuntutan kebutuhan yang terkadang seiring tapi tidak sejalan berupa tuntutan kebutuhan politis, tuntutan kebutuhan profesionalisme dan tuntutan untuk kebutuhan hidup layak. Aparatur negara harus memiliki kemampuan memaksimal dalam mengelola sumber daya manusia yang ada di daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah baik itu secara individu, kelompok maupun kelembagaan selalu berupaya meningkatkan kualitas dan kuantitas kerja dalam meningkatkan kinerjanya.

Secara akuntabilitas sistem kinerja Pemerintah Daerah, tentu tidak bisa lepas dari Anggaran Pendapatan Daerah tersebut. Elemen terpenting dalam perencanaan salah satunya yaitu Anggaran Daerah, agar tujuan suatu organisasi Pemerintah Daerah dapat tercapai dalam hal ini perlu dilakukan

pengendalian. Untuk mencapai kinerja pemerintah yang sesuai dengan harapan masyarakat/rakyat dan untuk menciptakan akuntabilitas yang baik terhadap masyarakat/rakyat diperlukan anggaran dalam pengelolaan sumber daya tersebut dengan baik. Anggaran juga menjadi elemen terpenting dalam sistem pengendalian suatu manajemen, hal tersebut dikarenakan anggaran bukan hanya sebagai instrumen perencanaan, namun juga sebagai instrumen pengendalian, alat komunikasi dan koordinasi, evaluasi kinerja dan motivasi kinerja dalam keuangan (Ramandei, 2009).

Perencanaan anggaran pemerintah ada beberapa jenis karakteristik tujuan anggaran. Menurut Kenis (1979) dalam Ramandei (2009), karakteristik tujuan anggaran, antara lain : 1) partisipasi anggaran (*budgetary participation*), 2) kejelasan sasaran anggaran (*budget goal clarity*), 3) umpan balik anggaran (*budgetary feedback*), 4) evaluasi anggaran (*budgetary evaluation*), dan 5) kesulitan tujuan anggaran (*budget goal difficulty*). Partisipasi anggaran adalah secara umum merupakan suatu proses organisasi, dimana setiap individu dapat ikut terlibat langsung dan berpengaruh langsung juga terhadap setiap individu tersebut. Dalam lingkup yang lebih spesifik, partisipasi penyusunan anggaran menurut Brownell (1982) adalah suatu proses dimana setiap individu ikut serta didalamnya serta mempunyai pengaruh pada saat penyusunan target anggaran, dimana kinerja akan dilakukan evaluasi yang pada dasarnya pencapaian dari target anggaran yang kemungkinan akan diberikan penghargaan. Selain itu, oleh Kennis (1979) pengertian partisipasi dipertegas adalah dalam menyusun

anggaran, mengikutsertakan dari tingkat manajer, tingkat menengah dan bawah. Mereka yang sering ikut terlibat dalam proses penentuan tujuan suatu organisasi. Mereka yang ikut serta dalam proses penyusunan anggaran dalam suatu organisasi merupakan pendekatan yang efektif terhadap perbaikan motivasi dan perilaku individu tersebut.

Kesulitan tujuan anggaran menurut Kenis (1979) bahwa tujuan anggaran yang dimiliki oleh pimpinan yang secara signifikan terlalu ketat nantinya akan memiliki motivasi kerja rendah dan ketegangan kerja tinggi, perbandingan antara kinerja dan efisiensi biaya jika dengan anggaran itu sendiri memiliki tujuan yang dapat dicapai meskipun anggaran ketat. Sehingga tingkat kesulitan tujuan anggaran dapat diidentifikasi bahwa ketat tapi dapat dicapai. Sedangkan menurut Munawar (2006) mengemukakan bahwa aparat daerah Kab. Kupang dimana tidak terlalu memperhatikan mudah atau sulitnya anggaran yang dicapai dalam mempersiapkan penyusunan anggaran karena tidak dipengaruhi oleh kesulitan tujuan anggaran.

Beberapa penelitian yang menguji tentang karakteristik tujuan anggaran, menurut Kenis (1979) bahwa secara menyeluruh karakteristik tujuan anggaran memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap variabel sikap perilaku dan kinerja (ketegangan kerja), sikap terhadap anggaran, motivasi pada anggaran, kinerja penganggaran yang dinilai sendiri dan kepuasan kerja. Hasil penelitian ini konsisten dengan penelitian yang dilakukan oleh Munawar, dkk (2006) dan Farikhah Ika (2012) yang menunjukkan secara keseluruhan bahwa pengaruh yang cukup kuat terhadap perilaku aparat pemerintah daerah

dihasilkan oleh karakteristik tujuan anggaran, dalam hal perencanaan dan penyusunan anggaran daerah. Namun beberapa penelitian lain juga menunjukkan hasil yang berlawanan. Pendapat ini sama halnya dengan penelitian yang dilakukan oleh Maryanti (2002) bahwa kejelasan suatu karakteristik tujuan anggaran, evaluasi pada anggaran dan umpan balik anggaran, berpengaruh positif signifikan terhadap sikap dan perilaku aparatur pemerintah daerah, sedangkan partisipasi penyusunan anggaran dan kesulitan sasaran anggaran menunjukkan bahwa tidak memberikan pengaruh pada sikap dan perilaku dari aparat pemerintah daerah.

Adanya tujuan anggaran yang jelas, tentunya memberikan kemudahan bagi seseorang dalam membuat target/sasaran anggaran. Kemudian, target/sasaran anggaran yang telah dibuat perlu dilakukan penyesuaian dengan target/sasaran ataupun tujuan yang akan dicapai. Dalam hal tingkat kepuasan yang didapat dari keberhasilan pencapaian target. Berarti implementasi terhadap karakteristik tujuan anggaran pada perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan anggaran sesuai Kebijakan Umum APBD yang baik berdasarkan partisipasi dari Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah.

Dengan inkonsistensi hasil penelitian sebagaimana diungkapkan diatas, penelitian ini akan mencoba menguji kembali pengaruh karakteristik anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Maryati (2002), Munawar, dkk (2006), Yesi Mutia, Vice Rahmawati (2008) dan penelitian Ika Farikhah (2012). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah terletak pada

variabel independen berupa partisipasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran. Variabel dependen berupa kinerja aparatur pemerintah daerah. Pemilihan dua variabel dari Karakteristik Tujuan Anggaran yaitu Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kesulitan Tujuan Anggaran dikarenakan terdapat penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya menunjukkan bahwa partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah. Oleh karena itu peneliti akan melakukan analisis dengan kedua variabel tersebut dengan menggunakan sampel aparatur Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah yaitu Kepala bidang pada Badan dan Dinas. Penelitian ini berusaha ingin mengetahui apakah hubungan Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Kesulitan Sasaran Anggaran dalam mempengaruhi langsung Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah. Dengan demikian judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah **“Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pemerintah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017)”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan hasil uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan bahwa Masalah penelitian ini adalah *“Bagaimana Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah”*. Kemudian pertanyaan penelitian (*Question Research*) yang muncul dalam studi ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Partisipasi Penyusunan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah?;
2. Apakah Kesulitan Tujuan Anggaran berpengaruh terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah?;

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah;
2. Untuk menganalisis pengaruh Kesulitan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah;

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini antara lain :

1. Diharapkan secara teoritis dapat bermanfaat sebagai sumbangan pada aparat pemerintah daerah khususnya yang berkaitan dengan penyusunan anggaran untuk meningkatkan kinerjanya;
2. Praktis di harapkan dapat dijadikan bahan masukan yang harus dipertimbangkan bagi Aparatur Pemerintah Daerah dalam membuat suatu keputusan yang berkaitan dengan penyusunan, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban anggaran (APBD).