

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemerintah Daerah sebagai salah satu organisasi sektor publik setiap tahun melakukan penyusunan anggaran. Dalam membahas rencana kegiatan, anggaran publik mempresentasikan dalam bentuk rencana perolehan pendapatan dan belanja dalam satuan moneter. Anggaran publik dikatakan sebagai sebuah dokumen yang dapat menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja, dan aktivitas. Anggaran juga berisi mengenai estimasi yang akan dilakukan organisasi di masa mendatang. Setiap anggaran diharapkan dapat memberikan informasi mengenai apa yang akan dilakukan dalam beberapa periode mendatang (Ulum, 2010).

Kinerja merupakan suatu gambaran mengenai tingkat pencapaian dalam pelaksanaan suatu kegiatan atau program kebijaksanaan yang bertujuan untuk mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) dalam suatu organisasi (Bastian, 2010). Kinerja anggaran yang diawali dengan tahap penyusunan, pembahasan hingga pengesahan APBD dan laporan keterangan atas pertanggungjawaban, umumnya difokuskan pada besaran biaya yang dianggarkan, atau dapat dikatakan jumlah anggaran mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya (Latrini, 2017). Pentingnya penyerapan anggaran sangat berpengaruh dalam mensejahterakan masyarakat, jika anggaran dapat diserap semaksimal mungkin maka diharapkan seluruh program/kegiatan yang ada dalam DPA-OPD selama satu tahun dapat direalisasikan dengan sebaik-baiknya. Dengan kata lain, apabila seluruh kegiatan telah berjalan dengan maksimal maka masyarakat pun juga akan memperoleh manfaatnya (Anggrianti, 2016). Pemerintah lebih

mengutamakan penyerapan anggaran daripada penghematan anggaran, sehingga banyaknya anggaran yang terserap untuk hal-hal yang tidak seharusnya, bahkan melenceng dari target atau tujuan kinerja pemerintah (Loi, 2015).

Mengacu pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Denpasar terdapat kenaikan rasio anggaran belanja langsung dari 48,41% pada tahun 2017 menjadi 50,8% pada tahun 2018 dan belanja tidak langsung sebesar 49,22% pada tahun 2018. Dalam hal ini, seluruh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Denpasar menyetujui pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) mengenai perubahan APBD tentang kenaikan pendapatan anggaran pada tahun 2018 yang mengalami peningkatan sebesar 1,01%. Dengan demikian, semakin tingginya belanja langsung menunjukkan semakin tinggi perhatian pemerintah terhadap belanja pembangunan dan pengembangan sarana prasarana terkait peningkatan pelayanan pada masyarakat ([www.bali.antaranews.com](http://www.bali.antaranews.com)). Dari penjelasan ini menyatakan bahwa kinerja anggaran Pemerintah Kota Denpasar lebih mengacu pada penyerapan anggaran daripada penghematan anggaran.

Penelitian dengan variabel independen Karakteristik Tujuan Anggaran telah banyak dilakukan pada organisasi sektor publik. Menurut Kenis (1979) dalam Anggrianti (2016) pelaksanaan anggaran akan dikatakan efektif apabila proses penyusunan anggaran diterapkan dengan melibatkan lima komponen karakteristik tujuan anggaran yaitu: partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran.

Partisipasi anggaran merupakan pendekatan yang pada dasarnya dapat meningkatkan kinerja yang pada akhirnya akan meningkatkan efektivitas organisasi. Partisipasi secara umum merupakan proses orientasional, dimana para anggota dalam organisasi turut serta berpengaruh

dalam pengambilan keputusan (Fitra, 2016). Partisipasi dalam kinerja anggaran dapat mempengaruhi sikap atau usaha seseorang dalam mencapai tujuan atau sasaran organisasi, dimana seseorang dapat mengembangkan dan menerapkan pengetahuan dan kemampuannya.

Kejelasan tujuan anggaran menunjukkan luasnya tujuan anggaran yang dinyatakan secara jelas, spesifik, dan mudah dipahami oleh siapapun yang ikut bertanggungjawab (Munawar dalam Fitra 2016). Untuk mencapai target anggaran yang telah ditetapkan, dengan adanya kejelasan tujuan anggaran akan mampu mempermudah kinerja pemerintah daerah. Menurut Dido (2008) dalam Fitra (2016) sasaran anggaran yang jelas dan terperinci pada masing-masing unit kerja dapat mempengaruhi kejelasan tujuan terhadap pencapaian anggaran dan pengendalian anggaran.

Evaluasi anggaran merupakan alat pengendalian yang digunakan terhadap kinerja anggaran. Pada dasarnya evaluasi anggaran digunakan untuk membandingkan antara anggaran dengan pelaksanaannya, sehingga melalui hal tersebut dapat diketahui penyimpangan yang sedang terjadi (Ismalia, 2015). Evaluasi anggaran dapat terjadi karena adanya kesalahan, perkembangan, dan umpan balik. Semakin kompleks masalah yang terjadi maka akan semakin besar kemungkinan diperlukannya evaluasi. Hal ini dapat mempengaruhi tingkah laku, sikap dan kinerja manajer. Dari pengertian tersebut berarti evaluasi anggaran terjadi jika adanya perbandingan antara laporan yang berbentuk anggaran dengan keadaan yang terjadi sebenarnya. Evaluasi anggaran juga dapat menilai apakah kinerja selama satu periode dapat tercapai.

Penerimaan umpan balik diberikan dalam penilaian kinerja untuk mencapai tujuan anggaran. Sasaran anggaran tidak akan tercapai tanpa pemantauan secara terus-menerus oleh manajer, dimana kemajuan karyawan merupakan salah satu faktor tercapai tujuan sasaran anggaran. Manajemen berperan dalam menyajikan umpan balik bagi manajer, dimana dalam mencapai sasaran anggaran manajer ikut bertanggungjawab dalam mengkonsumsi sumber daya

(Fitra, 2016). Dengan adanya insentif dapat menjadi dasar bagi karyawan untuk merasakan keberhasilan atau kegagalan, sehingga dapat memacu kinerja yang lebih baik (Becker dan Green 1962 dalam Fitra 2016).

Menurut Hofstede (1976) dalam Retna (2008) sasaran anggaran yang sulit dicapai dapat menumbuhkan motivasi yang lebih tinggi. Namun, jika kesulitan itu melampaui batas maka akan mengurangi motivasi. Menurut Merchant dalam Retna (2008) sasaran anggaran yang lebih sulit akan menghasilkan kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan sasaran anggaran yang lebih mudah, karena dalam mencapai tujuannya diperlukan usaha yang lebih keras. Namun, jika kesulitan tujuan anggaran tidak dimanfaatkan dengan baik maka akan terjadi penyimpangan sehingga dapat menimbulkan kerugian dalam jumlah yang tinggi.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Fitra (2016) pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Padang, disimpulkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran pemerintah daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Ningsih (2017) di Kabupaten Batanghari bahwa partisipasi anggaran, kejelasan sasaran anggaran, umpan balik anggaran, kesulitan pencapaian tujuan, evaluasi anggaran secara simultan berpengaruh terhadap kinerja manajerial satuan kerja perangkat daerah. Hasil yang berbeda diperoleh Anggrianti (2016) yang meneliti Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magetan menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran *general*, dan umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah, sedangkan kesulitan tujuan anggaran dan evaluasi anggaran *punitive* berpengaruh negatif terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian juga dilakukan oleh Ismalia (2015) yang menyatakan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan

tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah di Kabupaten Kampar. Penelitian terakhir adalah penelitian yang dilakukan oleh Sartono (2014) di Kabupaten Manggarai Barat menyatakan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Dari berbagai macam kasus dan hasil penelitian terdahulu yang sudah di paparkan di atas, maka peneliti termotivasi untuk melakukan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja anggaran pemerintah daerah. Peneliti juga termotivasi untuk melakukan penelitian ulang terkait dengan variabel: partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran guna membuktikan konsistensi hasil penelitian dengan obyek yang berbeda. Alasan peneliti menggunakan variabel tersebut karena variabel tersebut merupakan karakteristik tujuan anggaran yang dapat mempengaruhi kinerja Organisasi Perangkat Daerah.

Obyek yang digunakan dalam penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Denpasar. Alasan peneliti menggunakan obyek tersebut karena Kota Denpasar merupakan ibukota dari Provinsi Bali, dimana kinerja anggaran dalam Organisasi Perangkat Daerah Kota Denpasar belum pernah mencapai target sebagaimana yang diharapkan. Pemerintah Kota Denpasar selama ini belum menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara maksimal, dimana banyak program kerja yang tidak dapat terealisasi. Dalam evaluasi pematapan pembangunan tahun anggaran 2018 Walikota Denpasar Rai Mantra menyampaikan bahwa memang tidak dipungkiri beberapa inovasi serta program pembangunan terjadi kendala-kendala yang harus dimaksimalkan. Evaluasi akan terus dilakukan guna menghasilkan program yang tepat sasaran dan mampu memecahkan permasalahan percepatan pembangunan. Seperti

dalam program revitalisasi sungai dan pasar di Kota Denpasar sebaiknya menggunakan efisiensi waktu sehingga dapat memperkecil anggaran. Perlu adanya perubahan dalam optimalisasi anggaran daerah ([www.nusabali.com](http://www.nusabali.com)).

Berdasarkan uraian latar belakang peneliti di atas, maka peneliti mengangkat judul penelitian **“Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Anggaran Pemerintah Daerah pada Organisasi Perangkat Daerah Kota Denpasar”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Apakah partisipasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran Pemerintah Daerah Kota Denpasar?
2. Apakah kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran Pemerintah Daerah Kota Denpasar?
3. Apakah evaluasi anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran Pemerintah Daerah Kota Denpasar?
4. Apakah umpan balik anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran Pemerintah Daerah Kota Denpasar?
5. Apakah kesulitan tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran Pemerintah Daerah Kota Denpasar?
6. Apakah karakteristik tujuan anggaran berpengaruh positif terhadap kinerja anggaran Pemerintah Daerah Kota Denpasar?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan, yaitu sebagai berikut:

1. Menguji penelitian terdahulu dengan objek yang berbeda

2. Membandingkan hasil dari penelitian terdahulu terkait dengan variabel: partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran dengan penelitian yang akan peneliti lakukan untuk menunjukkan kekonsistensian dari hasil yang didapat.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penulis berharap penelitian yang dilakukan dapat memberikan beberapa kontribusi, diantaranya:

1. Kontribusi Teori

Memberikan bukti empiris mengenai ada tidaknya pengaruh antara partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran dan diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya.

2. Kontribusi Praktik

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah Kota Denpasar sebagai bahan evaluasi dan bahan informasi dalam bentuk regulasi mengenai pentingnya memahami karakteristik tujuan anggaran bagi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebelum penyusunan APBD setiap periode.