

**PENGARUH EVALUASI ANGGARAN DAN KEJELASAN  
TUJUAN ANGGARAN TERHADAP KINERJA  
APARAT PEMERINTAH DAERAH  
(Studi Empiris Aparat Pemerintah Kota Padang)**

**SKRIPSI**

*Diajukan Sebagai Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi  
Pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



Oleh:  
**Hasri Wahyudi**  
2008/05264

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI  
FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG  
2012**

**HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI**

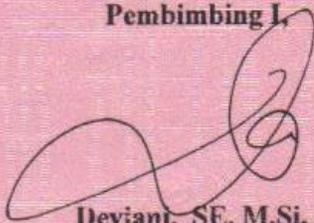
**PENGARUH EVALUASI ANGGARAN DAN KEJELASAN TUJUAN ANGGARAN  
TERHADAP KINERJA APARAT PEMERINTAH DAERAH  
(Studi Empiris Pada Aparat Pemerintah Kota Padang)**

**NAMA** : HASRI WAHYUDI  
**BP/NIM** : 2008/05264  
**PROGRAM STUDI** : AKUNTANSI  
**KEAHLIAN** : SEKTOR PUBLIK  
**FAKULTAS** : EKONOMI

**Padang, Juli 2012**

**Disetujui Oleh :**

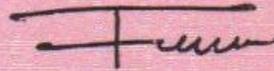
**Pembimbing I,**



Deviani, SE, M.Si, Ak

**NIP. 19690610 199802 2 001**

**Pembimbing II,**

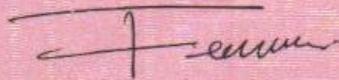


Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak

**NIP. 19730213 199903 1 003**

**Mengetahui,**

**Ketua program Studi Akuntansi**



Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak

**NIP. 19730213 199903 1 003**

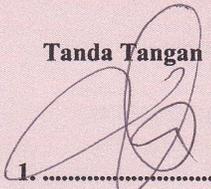
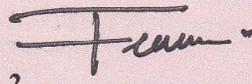
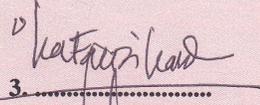
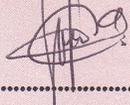
## HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi Program Studi  
Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang

**Judul** : Pengaruh Evaluasi Anggaran dan Kejelasan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Aparat Pemerintah Kota Padang)  
**Nama** : Hasri Wahyudi  
**TM/NIM** : 2008/05264  
**Prog. Studi** : Akuntansi  
**Fakultas** : Ekonomi

Padang, Juli 2012

### Tim Penguji

	Nama	Tanda Tangan
1. Ketua	Deviani, SE, M.Si, Ak	 1. ....
2. Sekretaris	Fefri Indra Arza, SE, M.Sc	 2. ....
3. Anggota	Eka Fauzihardani, SE, Ak, M.Si	 3. ....
4. Anggota	Charoline Cheisviyanny, SE, M. Ak	 4. ....

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Hasri Wahyudi  
NIM/Thn. Masuk : 05264/2008  
Tempat/Tgl. Lahir : Sungai Geringging/ 24 Juni 1990  
Program : Akuntansi  
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik  
Fakultas : Ekonomi  
Alamat : Perumahan Kelapa Gading Blok C 7 Pariaman Tengah  
No. HP/Telepon : 085274565991  
Judul Skripsi : Pengaruh Evaluasi Anggaran dan Kejelasan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Aparat Pemerintah Kota Padang.)

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis/skripsi saya ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (Sarjana), baik di UNP maupun Perguruan Tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan, dan pemikiran saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Pembimbing.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang telah ditulis atau dipublikasikan kecuali secara eksplisit dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan cara menyebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Karya tulis/skripsi ini sah apabila telah ditandatangani Asli oleh Tim Pembimbing, Tim Penguji dan Ketua Program Studi.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima **Sanksi Akademik** berupa pencabutan gelar akademik yang telah diperoleh karena karya tulis/skripsi ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi.

Padang, Juli 2012

Yang menyatakan,

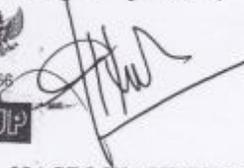
METERAI  
TEMPEL  
PADA PERAKSIAN NEGARA



B7144AAF938833056

6000

DJP

  
HASRI WAHYUDI  
NIM. 05264/2008

## ABSTRAK

**Hasri Wahyudi (05264) : Pengaruh Evaluasi Anggaran dan Kejelasan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Aparat Pemerintah kota Padang). Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Padang, 2012.**

**Pembimbing : 1. Deviani, SE, M.Si, Ak.  
2. Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak.**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji: 1) Pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. 2) Pengaruh kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. Jenis penelitian ini digolongkan pada penelitian yang bersifat kuantitatif. Populasi dalam penelitian ini adalah SKPD di Kota Padang. Pemilihan sampel dengan metode *total sampling*. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer. Teknik pengumpulan data dengan teknik survei dengan kuesioner. Analisis data yang digunakan adalah analisis regresi berganda.

Hasil pengujian menunjukkan bahwa: 1) Evaluasi anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, dimana nilai signifikansi  $0,000 < 0,05$  dan nilai  $t_{hitung} > t_{tabel}$  yaitu  $5,079 > 1,6591$  ( $H_1$  diterima). 2) Kejelasan tujuan anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, dimana nilai signifikansi  $0,008 < 0,05$  dan  $t_{hitung} > t_{tabel}$  yaitu  $2,713 > 1,6591$  ( $H_2$  diterima)

Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan bagi seluruh instansi pemerintah Kota Padang agar dapat meningkatkan penerapan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran yang nantinya akan meningkatkan kinerja dari aparat SKPD itu sendiri. Bagi penelitian selanjutnya dapat dilakukan perubahan variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat terhadap Kinerja aparat pemerintah daerah disertai dengan penelitian kualitatif dan pergantian sampel penelitian, serta dilakukan perubahan dalam pemilihan alternatif jawaban pada kuesioner penelitian.

## **KATA PENGANTAR**

Syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul “Pengaruh Evaluasi Anggaran dan Kejelasan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah kota Padang”. Skripsi ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar sarjana ekonomi pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih terutama kepada Ibu Deviani, SE, M.Si, Ak sebagai pembimbing I dan Bapak Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak sebagai pembimbing II yang telah menyediakan waktu dan tenaga untuk membimbing penulis selama ini. Selain itu, tak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi.
3. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
4. Bapak dan Ibu Staf Tata Usaha dan Perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah membantu dalam kelancaran Administrasi dan perolehan buku-buku penunjang skripsi.

5. Orang Tua dan seluruh keluarga besar penulis atas kasih sayang dan bantuan moril dan materil.
6. Teman-teman di Fakultas Ekonomi yang banyak memberikan saran, bantuan dan dorongan dalam penyusunan skripsi ini, terutama teman-teman Program Studi Akuntansi Angkatan 2008.
7. Dan semua pihak yang telah membantu penyelesaian skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan-kekurangan, penulis mohon maaf. Semoga penelitian berikutnya akan menjadi lebih baik lagi. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai arti dan dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca. Amin.

Padang, Juli 2012

Penulis

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	ix
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	9
C. Pembatasan Masalah .....	9
D. Perumusan Masalah .....	10
E. Tujuan Penelitian .....	10
F. Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II. KAJIAN TEORI</b> .....	
A. Landasan Teori .....	12
1. Kinerja Aparat Pemerintah Daerah .....	12
a. Pengertian Kinerja .....	12
b. Penilaian Kinerja .....	15

c. Pengukuran Kinerja.....	16
d. Manfaat Pengukuran Kinerja.....	20
2. Karakteristik Tujuan Anggaran .....	23
a. Konsep Anggaran.....	23
b. Fungsi Anggaran .....	24
c. Proses Penyusunan Anggaran.....	26
3. Evaluasi Anggaran.....	27
4. Kejelasan Tujuan Anggaran .....	36
5. Penelitian Relevan .....	40
B. Pengembangan Hipotesis .....	42
C. Kerangka Konseptual.....	45
D. Hipotesis .....	46
<b>BAB III. METODE PENELITIAN .....</b>	
A. Jenis Penelitian .....	47
B. Populasi, Sampel dan Responden.....	47
C. Jenis Dan Sumber Data .....	50
D. Metode Pengumpulan Data .....	50
E. Variabel Penelitian .....	51
F. Instrumen Penelitian .....	51
G. Uji Validitas Dan Reliabilitas .....	53
H. Hasil Uji Coba Instrumen.....	54
I. Uji Asumsi Klasik .....	54

J. Teknik Analisis Data .....	55
K. Definisi Operasional .....	59
<b>BAB IV. TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	
A. Sampel Dan Responden Penelitian .....	62
B. Analisis Deskriptif .....	63
C. Hasil Uji Validitas Dan Reabilitas .....	72
D. Hasil Uji Asumsi Klasik .....	73
E. Uji Model .....	76
F. Uji Hipotesis.....	78
G. Pembahasan .....	79
<b>BAB V. PENUTUP .....</b>	
A. Kesimpulan .....	85
B. Keterbatasan .....	85
C. Saran .....	86

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Halaman</b>
1. Daftar Nama dan Alamat SKPD Kota Padang.....	48
2. Skala Pengukuran.....	52
3. Kisi-kisi Instrumen Penelitian.....	52
4. Nilai <i>Cronbach's Alpha</i> Instrumen Penelitian.....	54
5. Penyebaran dan Pengembalian Kuesioner .....	62
6. Responden Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan .....	63
7. Responden Berdasarkan Jenis Kelamin .....	64
8. Responden Berdasarkan Masa Kerja .....	65
9. Statistik Deskriptif Penelitian.....	65
10. Distribusi Frekuensi Variabel Kinerja Aparat Pemerintah Daerah .....	67
11. Distribusi Frekuensi Variabel Evaluasi Anggaran.....	68
12. Distribusi Frekuensi Variabel Kejelasan Tujuan Anggaran.....	69
13. Nilai <i>Corrected Item-Total Correlation</i> Penelitian.....	71
14. Nilai <i>Cronbach's Alpha</i> Instrumen Penelitian.....	72
15. Uji Normalitas .....	72
16. Uji Multikolinearitas .....	74
17. Uji Heterokedastisitas .....	74
18. Uji Koefisien Determinasi.....	75
19. Koefisien Regresi Berganda .....	76
20. Uji F Model .....	77

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Halaman</b>
1. Kerangka Konseptual.....	45

## DAFTAR LAMPIRAN

### Lampiran

1. Kuesioner Penelitian .....
2. Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Pilot Test.....
3. Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Data Penelitian .....
4. Uji Asumsi Klasik.....
5. Uji Model dan Uji Hipotesis.....

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi yang dimulai beberapa tahun lalu di Indonesia telah merambah hampir keseluruhan aspek kehidupan. Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 melahirkan nuansa baru, yaitu pergeseran kewenangan pemerintahan dari yang sentralistik birokratik ke pemerintahan yang desentralistik partisipatoris. Terjadi perubahan terhadap manajemen keuangan daerah. Paling tidak ada dua alasan mengapa perubahan di bidang ini diperlukan, antara lain: 1) Pelimpahan berbagai wewenang dan urusan kepada daerah akan mengakibatkan manajemen keuangan daerah menjadi semakin kompleks, 2) Tuntutan publik akan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip-prinsip manajemen keuangan daerah baik pada tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggungjawaban.

Selain itu, perubahan aspek reformasi yang paling dominan adalah aspek pemerintahan. Tuntutan atas perubahan organisasi publik baik secara individu ataupun anggota kelompok sangat diharapkan, perubahan ini sering ditunjukkan kepada aparatur pemerintah menyangkut prestasi kerja yang diberikan kepada organisasi.

Kinerja sektor publik sebagian besar dipengaruhi oleh kinerja aparatur pemerintah. Unit-unit kerja organisasi publik diharapkan dapat menciptakan

lingkungan kerja yang kondusif dengan menginteraksikan kemampuan pimpinan dan kemampuan bawahan.

Menurut Indra (2006) kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Kinerja yang baik tercipta dari adanya kegiatan penyelesaian tugas secara optimal, sedangkan kerja yang optimal terlaksana apabila pegawai dapat menggunakan kemampuan, pengetahuan dan bakatnya serta memanfaatkan waktu sebaik mungkin yang nantinya akan meningkatkan kinerja dari aparat tersebut. Kinerja aparat pemerintah merupakan salah satu yang dapat dipakai untuk dapat meningkatkan efektifitas organisasi, kinerja dapat dikatakan efektif apabila pihak-pihak bawahan mendapat kesempatan terlibat berpartisipasi dalam proses penyusunan anggaran. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Ukuran kinerja suatu organisasi sangat penting, guna evaluasi dan perencanaan masa depan.

Beberapa jenis informasi yang digunakan dalam pengendalian disiapkan dalam rangka menjamin bahwa pekerjaan yang dilakukan telah dilakukan secara efektif dan efisien. Dengan demikian mengukur kinerja tidak hanya informasi finansial tetapi juga informasi nonfinansial. Pengukuran kinerja bisa dilihat dari proses perencanaan, investigasi, koordinasi, evaluasi, supervisi, pemilihan staf, negosiasi, dan perwakilan. (Mahoney *et.al*, 1963) dalam (Febby) (2009). Aparatur pemerintah sebagai pelaksana dari kegiatan pemerintahan bertanggung jawab untuk mewujudkan lingkungan kerja yang kondusif.

Kinerja aparat pemerintah daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah daerah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi aparatur pemerintah. Kinerja aparat pemerintah daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintah dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan masyarakat di daerah, oleh karena itu kinerja aparat pemerintah daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan pertanggungjawaban kinerja aparat pemerintah daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik. (Gusmal, 2007).

Menurut Abdul (2007), reformasi yang terus berjalan menuntut bagian keuangan maupun dinas pendapatan atau badan pengelola keuangan dan aset daerah, serta lembaga lainnya yang terkait untuk terus bekerja keras. Penyusunan anggaran mampu menghasilkan neraca dan laporan realisasi anggaran yang handal. Hal itu merupakan masalah dalam pengelolaan keuangan daerah yang dipercayakan pada pemerintah daerah. Untuk itu, perlu adanya kerja sama antara pihak eksekutif dan legislatif. Menurut Indriantoro (1993) dalam Fahmi (2009) menyatakan bahwa ketika suatu tujuan atau standar yang dirancang secara partisipatif disetujui, maka karyawan akan menginternalisasikan tujuan atau standar yang ditetapkan, dan karyawan juga memiliki rasa tanggungjawab pribadi untuk mencapainya karena mereka ikut serta

terlibat dalam penyusunannya, semakin tinggi tingkat keterlibatan karyawan dalam proses penyusunan anggaran, akan semakin meningkatkan kinerja.

Menurut Kenis (1979) menyimpulkan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja manajer tingkat atas seperti yang direfleksikan dalam *budgetary goal characteristics* yaitu partisipasi anggaran, evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, kejelasan tujuan anggaran dan kesulitan tujuan anggaran.

Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran sektor publik harus diinformasikan kepada publik untuk dikritik, didiskusikan, dan diberi masukan. Anggaran pada sektor publik terkait dengan proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter yang menggunakan dana milik rakyat (Mardiasmo, 2009). Anggaran digunakan untuk mengendalikan biaya dan menentukan bidang-bidang masalah dalam organisasi tersebut dengan membandingkan hasil kinerja yang telah di anggarkan secara periodik. Agar anggaran itu tepat sasaran dan sesuai dengan tujuan maka diperlukan kerjasama yang baik antara bawahan dan atasan, pegawai dan manajer dalam penyusunan anggaran. Karena proses evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran merupakan kegiatan yang penting dan kompleks, adanya kemungkinan akan menimbulkan dampak fungsional dan disfungsional terhadap sikap, kinerja dan perilaku anggota organisasi (Dedi, 2007).

Penelitian Munawar (2006) merupakan pengembangan dari penelitian Maryanti (2002) yaitu karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi

anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap perilaku. Hal ini menunjukkan bahwa karakteristik tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh yang cukup kuat terhadap perilaku aparat pemerintah daerah kabupaten Kupang dalam rencana penyusunan anggaran. Variabel lain seperti karakteristik tujuan anggaran dengan variabel partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran, dan kesulitan tujuan anggaran secara keseluruhan menghasilkan pengaruh cukup kuat terhadap sikap aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang dalam melaksanakan anggaran. Sedangkan untuk karakteristik tujuan anggaran yang diwakili oleh variabel partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh secara serentak terhadap kinerja, dimana tidak mendukung terhadap penelitian Maryanti (2002).

Pada dasarnya penelitian ini merupakan lanjutan dari penelitian Munawar (2006) dengan alat analisis yang berbeda dan objek yang berbeda yaitu Aparat Pemerintah Daerah Kota Padang, yang telah melaksanakan penganggaran sesuai peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 yang kemudian direvisi dengan peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah. Penelitian tentang evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran ini lebih spesifik pada program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dimuat dalam Rencana Kerja dan Anggaran/RKA-SKPD yang merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana

belanja program dan kegiatan SKPD, serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

Evaluasi anggaran merupakan langkah penting dalam tahap implementasi anggaran. Evaluasi ini dilakukan dengan maksud untuk mencari tahu kemungkinan penyimpangan anggaran dalam satu pusat pertanggungjawaban kearah manajer yang bertanggungjawab. Penyimpangan tersebut biasanya baru diketahui setelah berakhir tahun anggaran, yaitu dengan membandingkan anggaran dengan realisasinya sehingga dapat diketahui kinerja yang telah dicapai oleh pelaksanaan anggaran. Evaluasi Anggaran adalah suatu proses yang dilakukan untuk menelusuri penyimpangan atas anggaran sebagian yang bersangkutan dan digunakan sebagai dasar untuk penilaian kinerja. Kenis (1979) menemukan bahwa Kecenderungan hubungan antar variabel menjadi lemah. Kepuasan Kerja dan motivasi anggaran ditemukan signifikan dengan hubungan yang agak lemah dengan umpan balik anggaran. Dalam beberapa kasus pada organisasi pemerintah menunjukkan hasil penelitian terdapat Munawar (2006) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kab Kupang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan dan pada pelaksanaan anggaran, mereka juga melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja mereka menjadi lebih baik.

Kejelasan Tujuan Anggaran adalah mencerminkan sejauh mana sasaran yang dirumuskan secara jelas dan spesifik, dapat dimengerti oleh manager pelaksana yang bertanggungjawab atas pencapaiannya. Menurut Kenis (1976) dalam Retna (2008)

menyatakan kejelasan tujuan anggaran menjadi sangat penting, sebab adanya kejelasan tujuan anggaran tersebut dapat diinformasikan kepada manajer pelaksana mengenai apa yang diharapkan oleh manajemen yang lebih tinggi. Dan sebaliknya manajemen yang lebih tinggi dapat mempelajari dukungan serta persoalan-persoalan manajemen dibawahnya, melalui laporan dari manajemen level bawah.

Masalah-masalah yang berkaitan dengan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah merupakan masalah yang banyak diperdebatkan, bukti empiris memberikan hasil yang bervariasi dan tidak konsisten.

Penelitian Maryanti (2002) menunjukkan bahwa evaluasi anggaran, umpan balik anggaran, kejelasan tujuan anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap perilaku dan kinerja aparat pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur, sedangkan variabel partisipasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja dan berpengaruh lemah terhadap sikap dan perilaku terhadap aparat pemerintah daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur. Penelitian Munawar (2006) menunjukkan bahwa partisipasi anggaran, kejelasan tujuan anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan kesulitan tujuan anggaran berpengaruh terhadap perilaku, sikap dan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten Kupang.

Hasil penelitian Istiyani (2009) menemukan bahwa evaluasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat pemda Kab Temanggung, sedangkan umpan balik anggaran, partisipasi anggaran, kesulitan tujuan anggaran dan kejelasan tujuan

anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kab Temanggung.

Adapun fenomena yang terjadi pada saat ini, dari hasil pemantauan badan legislatif tahun 2011 SKPD Kota Padang masih melakukan banyak kesalahan dalam perencanaan anggaran, antara lain keterlambatan proses penyusunan dan ketidakjelasan informasi perencanaan kegiatan yang dianggarkan. Sebagai contoh pembahasan perubahan belanja langsung pada APBD 2012 ada anggota dewan yang mengusulkan agar anggaran pendamping pembangunan pasar belimbing sebesar 1 M ini dihapuskan, hal ini dikarenakan kurangnya perencanaan dari SKPD terkait (Dinas Pasar) dalam proses observasi lahan akibatnya terkendala dalam pembebasan lahan. (Padang Today, 27 November 2011). Kinerja aparat pemerintah daerah dinilai belum maksimal dalam melaksanakan proses anggaran.

Dari fenomena di atas dapat dilihat bahwa belum efektifnya kinerja yang dilakukan aparat pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran. Selain itu, dari temuan yang menunjukkan adanya ketidak konsistenan antara penelitian satu dengan penelitian lainnya, menunjukkan adanya variabel lain (variabel kontijensi) yang mempengaruhi hubungan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, Maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Pengaruh Evaluasi Anggaran dan Kejelasan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah** “.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka dapat diidentifikasi permasalahan dalam penelitian ini antara lain:

- 1) Seauhmana partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
- 2) Seauhmana evaluasi anggaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
- 3) Seauhmana umpan balik anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
- 4) Seauhmana kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
- 5) Seauhmana kesulitan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?

## **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas, banyak hal yang dapat diteliti oleh peneliti namun karena pertimbangan dan keterbatasan waktu, biaya, tenaga dan kemampuan yang dimiliki oleh peneliti, maka peneliti membatasi permasalahan penelitian mengenai pengaruh evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

#### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas dan sesuai dengan judul yang penulis kemukakan, maka perumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Sejuahmana evaluasi anggaran anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?
- 2) Sejuahmana kejelasan tujuan anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

- 1) Pengaruh evaluasi anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
- 2) Pengaruh kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- 1) Bagi peneliti:
  - a. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Universitas Negeri Padang.
  - b. Menambah pengetahuan serta memahami tentang pengaruh evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

2) Bagi perkembangan ilmu pengetahuan:

- a. Menambah pengetahuan tentang pengaruh evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.
- b. Dapat dijadikan bahan untuk mengembangkan materi perkuliahan sebagai tambahan ilmu dari realita yang ada.
- c. Sebagai sumbangan ilmiah dalam khasanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang akuntansi dan sebagai bahan informasi awal bagi peneliti selanjutnya dalam mengkaji permasalahan yang sama.

3) Bagi para praktisi:

Dengan penelitian ini maka diharapkan satuan kerja dapat memberikan pemahaman, masukan yang bermanfaat dalam pelaksanaan anggaran daerah khususnya pengaruh evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN HIPOTESIS**

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah**

###### **a. Definisi Kinerja**

Kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Daftar apa yang ingin dicapai tertuang dalam perumusan strategi (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum, kinerja merupakan prestasi yang dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu (Indra, 2006).

Menurut Prawirosentoso dalam Lijan (2004), kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai norma dan etika.

Definisi di atas dapat diambil kesimpulan kinerja adalah tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan tujuan organisasi yang mana pegawai atau sekelompok pegawai ikut andil dalam organisasi tersebut. Setidaknya ada empat elemen kinerja, yaitu (1) hasil kerja yang dicapai secara individual atau institusi, yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau berkelompok; (2) dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik.

Meskipun demikian orang atau lembaga tersebut tetap harus dalam kendali, yakni mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada pemberi hak dan wewenang tersebut; (3) pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang ditetapkan; (4) pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral dan etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai dengan moral dan etika yang berlaku umum (Lijan, 2006).

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan aparatur berarti alat kerja atau pegawai. Sedangkan pemerintah adalah negara atau kesatuan (J.S Badudu, 2001). Dalam UU Kepegawaian, UU Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden mengenai Menpan, sampai dengan RUU Administrasi Pemerintahan Pada pasal 3 UU No.43 Tahun 1999 tentang perubahan UU No. 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian disebutkan bahwa aparatur pemerintah berkedudukan sebagai pegawai negeri yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dengan demikian, aparatur pemerintah adalah kelengkapan negara yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan tugas pemerintah sehari-hari. Yang termasuk unsur-unsur aparatur pemerintah adalah pegawai negeri yang terdiri dari pegawai negeri sipil pusat dan daerah, anggota tentara Republik Indonesia dan anggota kepolisian republik Indonesia secara propofesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan ([web.bappenas.go.id](http://web.bappenas.go.id)).

Pemerintah daerah merupakan salah satu bagian dari organisasi sektor public. Menurut Indra (2006) dalam praktiknya defenisi organisasi sektor public di Indonesia adalah organisasi yang menggunakan dana masyarakat, dalam hal ini organisasi pemerintah daerah salah satunya.

Organisasi merupakan bentuk kerja sama sekelompok manusia atau orang dibidang tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Etzioni (1996) dalam Dedi (2007) menjelaskan bahwa organisasi memiliki ciri-ciri : a) adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggung jawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi realisasi tujuan khusus, b) adanya suatu atau lebih pusat kekuasaan mengawasi penyelenggaraan usaha tersebut untuk mencapai tujuan organisasi, c) pengertian personil, misalnya orang-orang yang bekerja secara tidak memuaskan dapat dipindahkan dan kemudian mengangkat pegawai lainya untuk melaksanakan tugasnya.

Menyusun tujuan pembentukan organisasi public yaitu untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan public maka kinerja organisasi tersebut dinyatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan yang dimaksud.

Menurut Andarias (2009) mengatakan kinerja manajerial pemerintah daerah adalah seperangkat proses untuk menciptakan pemahaman bersama mengenai apa yang harus dicapai, bagaimana hal itu dicapai dan bagaiman mengatur orang dengan cara yang tepat untuk meningkatkan tercapainya tujuan. Kinerja manajerial pemerintah daerah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah daerah yang

mengidentifikasi tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi aparat instansi tersebut (Gusmal, 2007).

Whittaker dalam Mardiasmo (2006) mendefinisikan pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai: “suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah”.

Kinerja aparat pemerintah daerah mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka pelaksanaan pemerintah dan kegiatan pembangunan oleh pelayanan masyarakat di daerah, oleh karena itu kinerja aparat pemerintah daerah diupayakan untuk berjalan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan pertanggungjawaban kinerja aparat pemerintah daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik.

#### **b. Penilaian Kinerja**

Penilaian kinerja adalah penentuan secara periodik efektifitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya (Siegel dan Marconi, 1989) dalam (Mulyadi, 2001).

Penilaian kinerja ini dilakukan untuk menekan perilaku tidak semestinya dan untuk merangsang perilaku yang semestinya diinginkan melalui umpan balik hasil kinerja pada waktunya serta pengharapan.

Manfaat penilaian kinerja menurut Mulyadi (2001), yaitu

1. Mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisien melalui pemotivasian karyawan secara maksimal.
2. Membantu pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan.
3. Mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan karyawan dan untuk menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan.
4. Menyediakan umpan balik bagi karyawan mengenai bagaimana atasan mereka menilai kinerja mereka.
5. Menyediakan suatu dasar bagi distribusi penghargaan.

### **c. Pengukuran Kinerja**

Kualitas proses pengukuran kinerja sangat dipengaruhi oleh kualitas proses penganggaran, karena pengukuran kinerja merupakan mata rantai yang berkesinambungan dengan proses anggaran. Pusat pertanggungjawaban merupakan bagian yang paling kompeten dalam menyiapkan anggaran, sekaligus merupakan basis pengukuran kinerja. Pusat pertanggung jawaban tersebut menjadi dasar untuk perencanaan dan pengendalian anggaran serta penilaian kinerja pada unit yang bersangkutan (Mardiasmo, 2002).

Kinerja (prestasi) manajer publik dinilai berdasarkan beberapa target yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan yang dapat diukur melalui pencapaian aktivitas-aktivitas yang dibiayai oleh APBD (Mardiasmo, 2006). Pengungkapan kinerja aparat pemerintah daerah secara tepat dan objektif akan memungkinkan terlaksananya evaluasi kinerja, baik secara internal maupun eksternal. Evaluasi semacam ini pada tahap selanjutnya akan menimbulkan perbaikan atau peningkatan kinerja yang berkelanjutan. Dengan demikian, pengungkapan kinerja akan mendorong aparat pemerintah daerah untuk lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat dan perbaikan dalam memberikan pelayanan masyarakat.

Kinerja Aparat Pemerintah Daerah merupakan seberapa jauh aparat melaksanakan fungsi pemerintahan, Kinerja Aparat Pemerintah Daerah ini diukur dengan mempergunakan indikator (Mahoney *et.al*, 1963) dalam Febby (2009):

1. **Perencanaan** adalah penentuan kebijakan dan sekumpulan kegiatan untuk selanjutnya dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi waktu sekarang dan yang akan datang. Perencanaan bertujuan untuk memberikan pedoman dan tata cara pelaksanaan tujuan, kebijakan, prosedur, penganggaran dan program kerja sehingga terlaksana sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.
2. **Investigasi** merupakan kegiatan untuk melakukan pemeriksaan melalui pengumpulan dan penyampaian informasi sebagai bahan pencatatan, pembuatan laporan, sehingga mempermudah dilaksanakannya pengukuran hasil dan analisis terhadap pekerjaan yang telah dilakukan. Pengkoordinasian

merupakan proses jalinan kerjasama dengan bagian-bagian lain dalam organisasi melalui tukarmenukar informasi yang dikaitkan dengan penyesuaian program-program kerja.

3. **Koordinasi**, menelaraskan tindakan yang meliputi pertukaran informasi dengan orang-orang dalam unit organisasi lainnya, guna dapat berhubungan dan menyesuaikan program yang akan dijalankan.
4. **Evaluasi** adalah penilaian yang dilakukan oleh pimpinan terhadap rencana yang telah dibuat, dan ditujukan untuk menilai pegawai dan catatan hasil kerja sehingga dari hasil penilaian tersebut dapat diambil keputusan yang diperlukan.
5. **Pengawasan**, yaitu penilaian atas usulan kinerja yang diamati dan dilaporkan atau kemampuan untuk mengarahkan, memimpin, membimbing, menjelaskan segala aturan yang berlaku, memberikan dan menagani keluhan pelaksanaan tugas bawahan.
6. **Staffing**, yaitu memelihara dan mempertahankan bawahan dalam suatu unit kerja, menyeleksi pekerjaan baru, menempatkan dan mempromosikan pekerjaan tersebut dalam unitnya atau unit kerja lainnya.
7. **Negoisasi**, yaitu usaha untuk memperoleh kesepakatan dalam hal pembelian, penjualan atau kontrak untuk barang-barang dan jasa.

8. **Perwakilan**, yaitu menyampaikan informasi tentang visi, misi, dan kegiatankegiatan organisasi dengan menghadiri pertemuan kelompok bisnis dan konsultasi dengan kantor-kantor lain.

Mardiasmo (2009), pengukuran kinerja sebagai sarana untuk dapat memenuhi tuntutan dan akuntabilitas publik, maka diperlukan adanya paradigma baru dalam manajemen keuangan daerah, sebagai berikut:

- 1) Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) harus berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan publik.
- 2) Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) merupakan dana publik yang penggunaannya harus berorientasi pada kinerja yang baik (efektif, efisien dan ekonomi).
- 3) Penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah harus dilakukan berdasarkan prinsip transparansi dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Secara umum, tujuan sistem pengukuran kinerja adalah:

- 1) Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (top down dan bottom up).
- 2) Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat di telusur perkembangan pencapaian strategi.
- 3) Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk pencapaian *goal congruence*.

- 4) Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

#### **d. Manfaat Pengukuran Kinerja**

1. Pengukuran kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.

Seringkali keputusan yang diambil pemerintah dilakukan dalam keterbatasan data dan berbagai pertimbangan politik serta tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Proses pengembangan pengukuran kinerja ini akan memungkinkan pemerintah untuk menentukan misi dan menetapkan tujuan pencapaian hasil tertentu. Di samping itu dapat juga dipilih metode pengukuran kinerja untuk melihat kesuksesan program yang ada. Di sisi lain, adanya pengukuran kinerja membuat pihak legislatif dapat memfokuskan perhatian pada hasil yang didapat, memberikan evaluasi yang benar terhadap pelaksanaan anggaran serta melakukan diskusi mengenai usulan-usulan program baru.

2. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.

Dengan adanya pengukuran kinerja ini, secara otomatis akan tercipta akuntabilitas di seluruh lini pemerintahan, dari lini terbawah sampai teratas. Lini teratas pun kemudian akan bertanggungjawab kepada pihak legislatif. Dalam hal ini disarankan pemakaian system pengukuran standar seperti halnya *management by objectives* untuk mengukur *outputs* dan *outcomes*.

3. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.

Meskipun bagi sebagian pihak, pelaporan evaluasi kinerja pemerintah kepada masyarakat dirasakan cukup menakutkan, namun publikasi laporan ini sangat penting dalam keberhasilan sistem pengukuran kinerja yang baik. Keterlibatan masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pemerintah menjadi semakin besar dan kualitas hasil suatu program juga semakin diperhatikan.

4. Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategis dan penetapan tujuan.

Proses perencanaan strategi dan tujuan akan kurang berarti tanpa adanya kemampuan untuk mengukur kinerja dan kemajuan suatu program. Tanpa ukuran-ukuran ini, kesuksesan suatu program juga tidak pernah akan dinilai dengan obyektif.

5. Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan

penggunaan sumber daya secara efektif. Masyarakat semakin kritis untuk menilai program-program pokok pemerintah sehubungan dengan meningkatnya pajak yang dikenakan kepada mereka. Evaluasi yang dilakukan cenderung mengarah kepada penilaian apakah pemerintah memang dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah juga mempunyai kesempatan untuk menyerahkan sebagian pelayanan publik kepada sektor swasta dengan tetap bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik.

Menurut Indra (2006), manfaat pengukuran kinerja sebagai berikut:

- 1) Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- 2) Memberikan arahan untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
- 3) Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
- 4) Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas kinerja yang telah disepakati.
- 5) Menjadikan alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- 6) Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- 7) Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- 8) Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

Dengan adanya pengukuran, analisis dan evaluasi terhadap data yang berkaitan dengan kinerja, aparat pemerintah dapat segera menentukan berbagai cara untuk mempertahankan atau meningkatkan efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan dan sekaligus memberikan informasi obyektif kepada publik mengenai pencapaian hasil (*results*) yang diperoleh.

Hubungan Evaluasi anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah adalah Dengan adanya evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah diprogramkan, maka karyawan akan termotivasi untuk meningkatkan kinerja untuk meminimalkan terjadinya penyimpangan terhadap anggaran. Sedangkan hubungan Kejelasan Tujuan

terhadap kinerja aparat pemerintah daerah adalah dengan adanya kejelasan tujuan anggaran akan menyebabkan aparat mengetahui secara pasti sasaran yang akan dicapai sehingga memiliki informasi yang cukup daripada tidak adanya kejelasan tujuan anggaran. Kejelasan tujuan anggaran membuat aparat tau dan mengerti apa yang harus dilakukan dalam mencapai anggaran tersebut yang akan berdampak baik terhadap kinerjanya. Apabila tidak adanya kejelasan tujuan anggaran bawahan akan memiliki sedikit informasi mengenai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai”.

## **2. Karakteristik Tujuan Anggaran**

### **a. Konsep Anggaran**

Anggaran merupakan kata benda, yaitu hasil yang diperoleh setelah menyelesaikan tugas perencanaan, yang menunjukkan suatu proses, sejak dari tahap persiapan yang diperlukan, penyusunan rencana, pengumpulan berbagai data dan informasi yang perlu dan akhirnya tahap pengawasan (Adisaputro, 2003).

Menurut Freeman (2003) dalam Dedi (2008), anggaran adalah sebuah proses yang dilakukan oleh organisasi sektor publik untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki pada kebutuhan-kebutuhan yang tidak terbatas (*the process of allocating resources to unlimited demands*).

Anthony dan Govindarajan (2005) mengemukakan bahwa anggaran merupakan alat penting untuk perencanaan dan pengendalian jangka pendek yang efektif dalam organisasi.

Dari pengertian di atas dapat dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran finansial. Penyusunan anggaran dalam organisasi sektor publik, terutama pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis.

Indra (2006) mengemukakan anggaran sektor publik memiliki karakteristik-karakteristik sebagai berikut:

1. Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non keuangan.
2. Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.
3. Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
4. Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih dari penyusunan anggaran.
5. Sekali disusun, anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

#### **b. Fungsi Anggaran**

Anggaran memiliki fungsi yang sama dengan tujuan organisasi yaitu sebagai perencanaan, pengkoordinasian dan sebagai fungsi pengendalian. Untuk itu anggaran dapat mengontrol aktivitas unit kerja organisasi sesuai dengan apa yang dianggarkan.

Menurut Dedi (2008), beberapa fungsi anggaran sektor publik dalam manajemen sektor publik adalah:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan

Dengan adanya anggaran, organisasi tahu apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan akan dibuat.

2. Anggaran sebagai alat pengendalian

Dengan adanya anggaran, organisasi sektor publik dapat menghindari adanya pengeluaran yang terlalu besar (*overspending*) atau adanya penggunaan data yang tidak semestinya (*misspending*).

3. Anggaran sebagai alat kebijakan

Melalui anggaran, organisasi sektor publik dapat menentukan arah atas kebijakan tertentu. Contohnya adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam hal kebijakan fiskal, apakah memberlakukan kebijakan fiskal ketat atau longgar dengan mengatur besarnya pengeluaran yang direncanakan.

4. Anggaran sebagai alat politik

Dalam organisasi sektor publik, komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat dilihat melalui anggaran.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi

Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian, unit kerja atau departemen yang merupakan suborganisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan juga apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya.

6. Anggaran sebagai alat penilaian kerja

Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian/ unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksannya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.

7. Anggaran sebagai alat motivasi

Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian.

**c. Proses Penyusunan Anggaran**

Dengan adanya gambaran kondisi satu unit kerja organisasi, manajemen dapat memikirkan langkah apa yang hendak dilakukannya dalam menyusun anggaran agar terwujud visi dan misi organisasi.

Menurut Dedi (2008), subproses dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagai berikut:

1. Penyusunan kebijakan umum APBD.

Proses penyusunan kebijakan umum APBD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses perencanaan.

2. Penyusunan prioritas dan plafon anggaran sementara.

PPAS merupakan dokumen yang berisi seluruh program kerja yang akan dijalankan tiap urusan pada tahun anggaran, dimana program kerja tersebut diberi prioritas sesuai dengan visi, misi, dan strategi pemda.

3. Penyiapan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD.

Surat edaran tentang pedoman penyusunan RKA SKPD merupakan dokumen yang sangat penting bagi SKPD sebelum menyusun RKA.

4. Penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD.

RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD, serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

5. Penyiapan rancangan peraturan daerah APBD.

Dokumen sumber utama dalam penyiapan Raperda APBD adalah RKA SKPD.

6. Evaluasi rancangan peraturan daerah APBD.

Kepala daerah menyampaikan Raperda tentang APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan Kepala daerah tentang penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi.

### **3. Evaluasi Anggaran (*Budgetary Evaluation*)**

Evaluasi anggaran pada dasarnya membandingkan antara anggaran dengan pelaksanaan sehingga dapat ditentukan penyimpangan yang terjadi. Penyimpangan ini akan digunakan sebagai dasar untuk mengukur efisiensi serta penilaian prestasi. Anggaran yang digunakan dalam mengevaluasi prestasi cenderung mempengaruhinya perilaku, kinerja dan prestasi para pelakunya. Pada umumnya pemberian imbalan atau

sanksi kepada para bawahan berdasarkan terpenuhi tidaknya anggaran akan mempengaruhi perilaku para pelaksana anggaran. Sebagai contoh seorang bawahan yang melampaui tingkat pengeluaran tidak akan dinaikkan gajinya, sementara bagi yang tetap dibawah anggaran akan dinaikkan gajinya. Menurut Kenis (1979) dalam Retna Dewi (2008) evaluasi anggaran adalah tindakan yang dilakukan untuk menelusuri penyimpangan ke departemen yang bersangkutan dan digunakan sebagai dasar untuk penelitian kinerja departemen. Dalam hal ini tingkah laku bawahan akan terarah kepada pencapaian anggaran, akan tetapi kemungkinan penggunaan anggaran sebagai alat evaluasi akan mengundang beberapa kelemahan sebagai berikut (Merchant,1981):

- 1) Imbalan untuk mencapai sasaran kinerja barangkali tidak dinilai tinggi oleh bawahan sebagaimana penilaian atasan.
- 2) Anggaran hanya merupakan salah satu syarat penilaian kinerja. Disamping anggaran masih banyak faktor yang harus dipertimbangkan dalam penilaian kinerja.
- 3) Frekuensi peninjauan kinerja pada umumnya hanya sekali atau dua kali dalam satu tahun
- 4) Ada beberapa atasan yang tidak memandang anggaran sebagai alat evaluasi yang cukup bermanfaat, karena dalam anggaran masih banyak factor penaksirannya.

Menurut Tse (1979) dalam Retna Dewi (2008) Evaluasi secara mendasar mempunyai 4 tujuan yaitu :

- 1) meyakinkan bahwa kinerja yang sesungguhnya sesuai dengan kinerja yang diharapkan,
- 2) memudahkan untuk membandingkan antara kinerja individu satu dengan yang lainnya,
- 3) sistem evaluasi kinerja dapat memicu suatu isyarat tanda bahaya, memberi sinyal mengenai masalah-masalah yang mungkin terjadi dan
- 4) untuk menilai pembuatan keputusan manajemen.

Dari Pengertian tersebut berarti evaluasi anggaran akan didapat apabila dilakukan perbandingan antara laporan yang berbentuk anggaran dengan keadaan yang terjadi sebenarnya. Evaluasi anggaran akan menjadi penilaian tentang apakah kinerja selama satu periode tersebut sesuai dengan yang diharapkan. Umumnya para manajer akan merumuskan langkah-langkah apa yang akan dilakukan untuk adanya perubahan yang lebih baik kedepan atau periode berikutnya.

Evaluasi anggaran merupakan nilai yang bergantung pada jumlah tekanan untuk memenuhi sasaran anggaran (Govindarajan 1988). Evaluasi anggaran telah di tempatkan sebagai sistem evaluasi kinerja dalam literatur akuntansi dan pengendalian (Govindarajan 1988). Evaluasi anggaran yang cocok adalah tidak mendasarkan pada varian anggaran yang membandingkan antara realisasi dan traget anggaran tetapi lebih ditekankan pada proses pencapaian anggaran.

Bukti empiris yang ditemukan oleh Kamal dan Na'im (1999) gaya evaluasi kinerja yang menggunakan anggaran (GEKA) yang tidak sesuai dapat meningkatkan tekanan kerja

serta mengurangi kepuasan kerja. Beberapa temuan empiris di atas mengindikasikan bahwa level anggaran berpengaruh terhadap tipe evaluasi anggaran. Untuk anggaran yang relatif sulit dicapai sebaiknya menggunakan evaluasi anggaran yang berbasis pada proses pencapaian sedangkan anggaran yang relatif mudah dicapai dapat menggunakan evaluasi varian anggaran. Jika evaluasi anggaran disesuaikan dengan tingkat kesulitan sasaran anggaran, maka diprediksikan dapat menumbuhkan kepuasan kerja.

Sejumlah argumen di atas menunjukkan bahwa dalam prosedur anggaran membutuhkan yang baik antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Jika antara tahapan penganggaran terjadi tidak baik diprediksikan akan berpengaruh terhadap perilaku disfungsional sehingga dapat mengakibatkan penurunan kinerja atau kepuasan kerja.

Dalam mengevaluasi anggaran ada beberapa tahapan yaitu (1) Tahap Persiapan Anggaran (*Budget Preparation*) Pada tahap ini persiapan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat, pada (2) Tahap Ratifikasi Anggaran Tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislative, (3) Tahap Pelaksanaan Anggaran adalah Dalam tahap pelaksanaan anggaran, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah dimilikinya sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. (4) Tahap Pelaporan dan Evaluasi Anggaran pada tahap Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran, sedangkan tahap

pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Jika tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka diharapkan tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah.

Permasalahan Yang sering muncul dalam proses Evaluasi Anggaran adalah :

a) Tahap Perencanaan dan Persiapan Anggaran

Permasalahan yang sering muncul dalam tahap perencanaan dan persiapan anggaran adalah munculnya senjangan anggaran (*budgetary slack*) dan rendahnya tingkat partisipasi dalam proses anggaran.

b) Tahap *Ratifikasi*

Permasalahan yang sering terjadi pada tahap ratifikasi adalah lemahnya peran dewan legislatif dalam pengesahan anggaran.

c) Tahap Implementasi

Pada tahap implementasi anggaran permasalahan yang muncul adalah terjadinya revisi anggaran atau mungkin juga dilakukannya *virement* (perubahan jumlah nominal pos-pos dalam anggaran namun tidak mengubah jumlah total anggaran).

d) Tahap Pelaporan Anggaran

Permasalahan dalam tahap pelaporan anggaran adalah tidak adanya indikator kinerja yang memadai untuk mengukur kinerja. Selain itu, belum dihasilkannya laporan keuangan yang komprehensif, yang ada baru berupa nota perhitungan

anggaran dan laporan surplus dan defisit. Permasalahan lain adalah orientasi pelaporan pertanggungjawaban yang bersifat *vertical reporting*, dan belum bersifat *horizontal reporting*.

Menurut Pemandagri no 13 tahun 2006 Evaluasi Anggaran termasuk kedalam pasal Pasal 90 yaitu :

(1) Berdasarkan pedoman penyusunan RKA-SKPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3), kepala SKPD menyusun RKA-SKPD. (2) RKA-SKPD disusun dengan menggunakan pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah, penganggaran terpadu dan penganggaran berdasarkan prestasi kerja.

Pada Pasal 91 yaitu :

(1) Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju. (2) Prakiraan maju sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan. (3) Pendekatan penganggaran terpadu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dilakukan dengan memadukan seluruh proses perencanaan dan penganggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. (4) Pendekatan penganggaran berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil serta manfaat yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

Pada Pasal 92 yaitu :

(1) Untuk terlaksananya penyusunan RKA-SKPD berdasarkan pendekatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 90 ayat (2) dan terciptanya kesinambungan RKA-SKPD, kepala SKPD mengevaluasi hasil pelaksanaan program dan kegiatan 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya sampai dengan 25 semester pertama tahun anggaran berjalan. (2) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan menilai program dan kegiatan yang belum dapat dilaksanakan dan/atau belum diselesaikan tahun-tahun sebelumnya untuk dilaksanakan dan/atau diselesaikan pada tahun yang direncanakan atau 1 (satu) tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan. (3) Dalam hal suatu program dan kegiatan merupakan tahun terakhir untuk pencapaian prestasi kerja yang ditetapkan, kebutuhan dananya harus dianggarkan pada tahun yang direncanakan.

Evaluasi Anggaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD termasuk dalam pasal :

Pasal 303

(1) Rancangan peraturan daerah provinsi tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) hari kerja disampaikan terlebih dahulu kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. (2) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan dimaksud. (3) Apabila

Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur menetapkan rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan gubernur menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur.

#### Pasal 304

(1) Dalam hal Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, gubernur bersama DPRD wajib melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. (2) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh gubernur dan DPRD, dan gubernur tetap menetapkan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan' APBD dan rancangan peraturan gubernur tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi peraturan daerah dan peraturan gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan peraturan daerah dan peraturan gubernur dimaksud sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 305

(1) Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang telah disetujui bersama DPRD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebelum

ditetapkan oleh bupati/walikota paling lama 3 (tiga) hari kerja disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi. (2) Hasil evaluasi disampaikan oleh gubernur kepada bupati/walikota paling lama 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (3) Apabila gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota.

#### Pasal 306

(1) Dalam hal gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bupati/walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. (2) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh bupati/walikota dan DPRD, dan bupati/walikota tetap menetapkan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD menjadi peraturan daerah dan peraturan

bupati/walikota, Gubernur membatalkan peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota dimaksud sesuai dengan peraturan perundangundangan.

#### Pasal 307

Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan rancangan peraturan bupati/walikota tentang penjabaran pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada Menteri Dalam Negeri.

Evaluasi anggaran menunjuk pada luasnya perbedaan anggaran yang digunakan kembali oleh individu pimpinan departemen dan digunakan dalam evaluasi kinerja mereka.

#### **4. Kejelasan Tujuan Anggaran (*Budget Goal Clarity*)**

Kejelasan tujuan anggaran berhubungan dengan sejauh mana tujuan-tujuan anggaran dinyatakan secara khusus dan jelas serta dipahami oleh orang-orang yang bertanggungjawab memenuhinya. Dengan adanya kejelasan tujuan, dapat diinformasikan kepada manajer level bawah tentang apa yang diharapkan oleh manajer yang lebih tinggi. Sebaliknya, manajer yang lebih tinggi dapat mempelajari dukungan-dukungan dan persoalan-persoalan manajer di bawahnya melalui laporan-laporan dari bawah. Untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran dibuatnya dan mereka merasa puas bahwa anggaran yang dibuatnya akan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Standar anggaran yang ditetapkan haruslah jelas dan dapat dipahami serta diterima oleh manajer bawahan. Para menejer terlibat yang aktif

dalam penganggaran cenderung menerima kejelasan tujuan anggaran yang telah ditetapkan dan bersikap positif terhadap anggaran dan kearah tujuan yang jelas. Keadaan seperti ini akan mendorong terciptanya efisiensi biaya perusahaan karena biaya tambahan yang diakibatkan oleh kesalahan pengambilan keputusan dapat dikurangi. Dengan kata lain tujuan anggaran yang jelas akan mengarahkan para pelaksana anggaran untuk merealisasikan tujuan yang telah ditetapkan. Locke (1981) dalam penelitiannya menemukan bahwa dengan adanya kejelasan tujuan akan mendorong para pekerja untuk melakukan yang terbaik dalam kerja mereka, dan mereka akan lebih mampu mengatur perilaku yang akhirnya dapat meningkatkan prestasi mereka serta tercapainya efisiensi biaya. Schiff et.al. (1970) juga melaporkan bahwa, kejelasan tujuan anggaran akan meningkatkan prestasi para pelaksana anggaran. Kejelasan tujuan akan dapat digunakan sebagai sarana untuk mempengaruhi motivasi, perilaku, kinerja dan prestasi. Sebaliknya tujuan yang tidak jelas dapat membawa kebingungan, ketegangan, dan ketidakpastian. Pada umumnya manajer yang mempunyai tujuan anggaran yang jelas dan spesifik dapat berbuat lebih baik daripada manajer yang tujuan anggarannya bersifat umum.

Menurut Steer & Porter (1984) dalam Samuel (2008) menyatakan bahwa tujuan adalah apa yang hendak dicapai oleh karyawan. Jadi, kejelasan tujuan anggaran akan mendorong lebih efektif dan melakukan yang terbaik dibandingkan dengan tujuan yang tidak jelas.

Menurut Steer & Porter (1984) dalam Samuel (2008) bahwa dalam menentukan tujuan anggaran mempunyai karakteristik utama yaitu :

1. Tujuan harus spesifik bukannya samar-samar
2. Tujuan harus menantang namun dapat dicapai

Anggaran pendapatan dan belanja daerah sebagai rencana kerja pemerintah daerah merupakan desain teknis pelaksanaan strategi untuk mencapai tujuan daerah. Jika kualitas anggaran pemerintah daerah rendah, maka kualitas fungsi-fungsi pemerintah cenderung lemah. Anggaran daerah seharusnya tidak hanya berisi mengenai informasi pendapatan dan penggunaan dana (belanja), tetapi harus menyajikan informasi mengenai kondisi kinerja yang ingin dicapai. Anggaran pemerintah daerah harus bisa menjadi tolak ukur pencapaian kinerja yang diharapkan, sehingga perencanaan anggaran pemerintah daerah harus bisa menggambarkan sasaran anggaran yang jelas.

Menurut Kenis (1979) dalam Andarias (2009), kejelasan sasaran anggaran merupakan sejauhmana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggungjawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut. Oleh sebab itu sasaran anggaran pemerintah daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh mereka yang bertanggungjawab untuk melaksanakannya. Penetapan tujuan spesifik akan lebih produktif, hal ini akan mendorong karyawan untuk melakukan yang terbaik bagi pencapaian tujuan yang dikehendaki sehingga berimplikasi pada peningkatan kinerja.

Kenis (1979) dalam Ginting (2010) menemukan bahwa pelaksana anggaran memberikan reaksi positif dan secara relatif sangat kuat untuk meningkatkan kejelasan sasaran anggaran. Reaksi tersebut adalah peningkatan kepuasan kerja, penurunan ketegangan kerja, peningkatan sikap karyawan terhadap anggaran, kinerja anggaran dan efisiensi biaya pada pelaksana anggaran secara signifikan, jika sasaran anggaran dinyatakan secara jelas.

Menurut Hofstede (1976) dalam Retna Dewi (2008) menyatakan bahwa sasaran anggaran yang lebih ketat menimbulkan motivasi yang lebih tinggi, namun jika melewati batasnya, maka pengetatan sasaran anggaran justru mengurangi motivasi. Sasaran anggaran yang lebih sulit akan mengakibatkan kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan sasaran anggaran yang lebih mudah.

Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini akan menyebabkan kondisi lingkungan yang tidak pasti.

## 5. Penelitian Yang Relevan

Munawar (2006) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap perilaku aparat pemerintah daerah Kab. Kupang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan dan pada pelaksanaan anggaran, mereka melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja menjadi lebih baik.

Istiyani (2009) menemukan bahwa evaluasi anggaran tidak berpengaruh terhadap kinerja aparat Pemda Kabupaten Temanggung, hasil penelitian ini berbeda dengan Kenis (1979) yang meneliti evaluasi anggaran ditemukan berpengaruh lemah terhadap kinerja manajer. Hasil penelitian ini juga bertentangan dengan penelitian Michael dan Troy (2000) yang menjelaskan bahwa untuk mengukur kinerja sebuah pemerintah local dalam perbandinganya dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan maka diperlukan akuntabel daripemerintah local.

Maryanti (2002) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap perilaku aparat pemerintah daerah Propinsi NTT. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan, namun pada saat pelaksanaan mereka tidak melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga membuat kinerja mereka menjadi rendah.

Locke dan Schweiger (1979) menunjukkan bahwa kejelasan tujuan dapat meningkatkan kinerja manajerial, sedangkan kurangnya kejelasan mengarah pada

kebingungan dan ketidakpuasan para pelaksana, yang berakibat pada penurunan kinerja. Beberapa penelitian mendukung pengaruh positif kejelasan tujuan terhadap kinerja manajerial (Ivancevich, 1976; Steers, 1975; Imoisili, 1989). Manajer yang bekerja tanpa tujuan yang jelas akan dihadapkan pada tingginya ketidakpastian atas pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

Munawar (2006) menemukan bahwa aparat pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dapat mengetahui hasil usahanya melalui evaluasi yang dilakukan secara efektif untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran yang telah dibuatnya dan mereka merasa puas atas anggaran yang telah dibuat dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Apabila terdapat kejelasan tujuan anggaran akan memudahkan manajer untuk bertanggung jawab keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Andarias (2009) telah melakukan penelitian tentang pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD yang mana berdasarkan hasil analisisnya disimpulkan bahwa secara simultan seluruh variabel independen berpengaruh terhadap kinerja manajerial SKPD, pada penelitian ini menggunakan variabel permoderasi yaitu pengawasan internal.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Samuel (2008) tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial yang mana berdasarkan hasil analisisnya disimpulkan bahwa variabel independen pada penelitian ini berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja manajerial dengan motivasi sebagai variabel intervening.

Sedangkan penemuan Kenis (1979) dalam Indaswari (2009) kejelasan tujuan anggaran merupakan sejauhmana tujuan anggaran yang ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh orang yang bertanggung jawab atas pencapaian tujuan anggaran tersebut. Oleh sebab itu, tujuan anggaran daerah harus dinyatakan secara jelas, spesifik dan dapat dimengerti oleh mereka yang harus bertanggung jawab untuk menyusun dan melaksanakan.

Munawar (2006) menemukan bahwa aparat pemerintah Daerah Kabupaten Kupang dapat mengetahui hasil usahanya melalui evaluasi yang dilakukan secara efektif untuk mengetahui kejelasan tujuan anggaran yang telah dibuatnya dan mereka merasa puas atas anggaran yang telah dibuat dapat bermanfaat bagi kepentingan masyarakat.

## **B. Pengembangan Hipotesis**

### **1. Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah.**

Munawar (2006) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap perilaku aparat pemerintah daerah Kab. Kupang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan dan pada pelaksanaan anggaran, mereka juga melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja mereka menjadi lebih baik.

Evaluasi anggaran merupakan langkah penting dalam tahap implementasi anggaran. Evaluasi ini dilakukan dengan maksud untuk mencari tahu kemungkinan penyimpangan anggaran dalam satu pusat pertanggungjawaban ke arah manajer yang

bertanggungjawab. Penyimpangan tersebut biasanya baru diketahui setelah berakhir tahun anggaran, yaitu dengan membandingkan anggaran dengan realisasinya sehingga dapat diketahui kinerja yang telah dicapai oleh pelaksanaan anggaran. Dalam beberapa kasus pada organisasi pemerintah menunjukkan hasil penelitian terdapat Munawar (2006) menemukan bahwa evaluasi anggaran berpengaruh terhadap kinerja aparat pemerintah daerah Kab Kupang. Hal ini menunjukkan bahwa dalam menyiapkan anggaran mereka selalu melakukan evaluasi kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan dan pada pelaksanaan anggaran, mereka juga melakukan evaluasi terhadap kegiatan yang telah dilakukan sehingga kinerja mereka menjadi lebih baik.

Evaluasi anggaran akan didapat apabila dilakukan perbandingan antara laporan yang berbentuk anggaran dengan keadaan yang terjadi sebenarnya. Evaluasi anggaran akan menjadi penilaian tentang apakah kinerja selama satu periode tersebut sesuai dengan yang diharapkan. Umumnya para manajer akan merumuskan langkah-langkah apa yang akan dilakukan untuk adanya perubahan yang lebih baik kedepan atau periode berikutnya.

Hubungan Evaluasi anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah adalah dengan adanya evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah diprogramkan, maka karyawan akan termotivasi untuk meningkatkan kinerja untuk meminimalkan terjadinya penyimpangan terhadap anggaran. Sebaliknya apabila evaluasi tidak dilaksanakan maka kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan akan sulit diperbaiki untuk masa depan dan memungkinkan akan terjadinya penyimpangan anggaran maka efeknya akan menurunkan kinerja bawahan.

## **2. Pengaruh Kejelasan Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah.**

Pada konteks pemerintah daerah, sasaran anggaran tercakup dalam Rencana Strategik Daerah (Renstada) dan Program Pembangunan Daerah (Propeda). Menurut Kenis (1979) dalam HS Ginting (2010) adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan individu untuk menyusun target-target anggaran. Selanjutnya target-target anggaran yang disusun akan sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai organisasi.

Penemuan empiris yang berkaitan dengan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial dilakukan Andarias (2009) yang menguji pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran dan struktur desentralisasi terhadap kinerja manajerial SKPD dengan pengawasan internal sebagai variabel moderasi. Hasilnya kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial SKPD pemerintah kabupaten Deli Serdang.

Penelitian lain dilakukan oleh Samuel (2008) yang meneliti pengaruh partisipasi anggaran dan kejelasan sasaran anggaran terhadap kinerja manajerial dengan motivasi sebagai variabel intervening. Hasilnya kejelasan sasaran anggaran berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial.

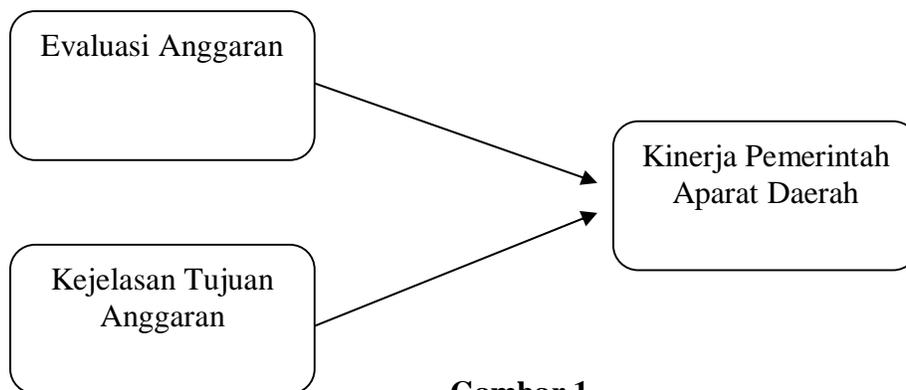
Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran, para pelaksana anggaran akan lebih mudah melakukan tugasnya sesuai dengan tujuan yang diinginkan karena telah mengetahui sasaran anggaran secara jelas, hal tersebut secara

otomatis akan menjadi motivasi untuk lebih meningkat kinerja manajerial SKPD, dengan kata lain kinerja manajerial SKPD akan dipengaruhi oleh kejelasan sasaran anggaran. Apabila tidak adanya kejelasan tujuan anggaran bawahan akan memiliki sedikit informasi mengenai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### C. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dimaksud sebagai konsep untuk menjelaskan, mengungkapkan dan menunjukkan keterkaitan antar variabel yang akan diteliti yaitu pengaruh evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

Untuk lebih menyederhanakan kerangka pemikiran tersebut, maka dibuatlah kerangka konseptual seperti yang terlihat pada gambar:



**Gambar 1**  
**Kerangka Konseptual**

### **E. Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah dapat dilakukan hipotesis sebagai berikut:

H<sub>1</sub> : Evaluasi Anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Aparat Pemerintah daerah.

H<sub>2</sub> : Kejelasan Tujuan Anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Aparat Pemerintah daerah.

## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian mengenai “Pengaruh Evaluasi Anggaran dan Kejelasan Tujuan Anggaran terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi Anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. ( $H_1$  diterima).
2. Kejelasan Tujuan Anggaran berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja aparat pemerintah daerah. ( $H_2$  diterima).

### **B. Keterbatasan**

Meskipun peneliti telah berusaha merancang dan mengembangkan penelitian sedemikian rupa, namun masih terdapat beberapa keterbatasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Dimana dari model penelitian yang digunakan, diketahui bahwa variabel penelitian yang digunakan dapat menjelaskan sebesar 50,80%. Sehingga hasil dari penelitian ini sudah bisa dikatakan mempunyai pengaruh yang cukup kuat.
2. Kuesioner yang peneliti sebarakan masih terdapat banyak keterbatasan, Karena pernyataan didalam kuesioner peneliti hanya menggunakan pernyataan yang

bersifat normatif, sehingga responden diarahkan pilihan jawaban yang baik atau positif saja.

3. Data penelitian yang berasal dari responden yang disampaikan secara tertulis sengan bentuk kuesioner mungkin akan mempengaruhi hasil penelitian. Karena persepsi responden yang disampaikan belum tentu mencerminkan keadaan yang sebenarnya (subjektif) dan akan berbeda apabila data diperoleh melalui wawancara.
4. Responden dari penetian ini hanya terbatas pada kabag, kasubag, dan kasi bagian keuangan saja, hendaknya responden penelitian selanjutnya pada bagian yang terlibat langsung dalam penyusunan anggaran.

### **C. Saran**

Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan di atas, maka peneliti menyarankan bahwa:

1. Dari hasil penelitian ini terlihat bahwa penerapan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran, pemerintahan telah baik dilakukan, tapi masih ada beberapa hal yang belum sepenuhnya dilakukan dengan sempurna sehingga hal ini akan berdampak pada rendahnya kinerja aparat pemerintah daerah. Pemerintah sebaiknya melakukan pengkajian ulang mengenai penerapan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran agar kinerja aparat pemerintah daerah dapat terus ditingkatkan.
2. Penelitian ini masih terbatas pada penerapan evaluasi anggaran dan kejelasan tujuan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, untuk penelitian

selanjutnya dapat dilakukan perubahan variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat terhadap kinerja aparat pemerintah daerah.

3. Penelitian ini masih memiliki keterbatasan, yaitu pada metode penelitian yang dipakai. Untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan dengan berbagai macam metode, seperti wawancara langsung, metode survei lapangan, dll.
4. Bagi penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas daerah penelitian dan memperbanyak jumlah responden, sehingga penelitian lebih memungkinkan untuk disimpulkan secara umum serta dilakukan perubahan dalam alternatif jawaban.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim. 2007. *Akuntansi dan Pengendalian Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP STM YKPN.
- Andarias Bangun. 2009. Pengaruh Partisipasi Dalam Penyusunan Anggaran, Kejelasan Sasaran Anggaran dan Struktur Desentralisasi Terhadap Kinerja Manajerial SKPD dengan Pengawasan Internal sebagai Variabel Moderating. *Tesis*. Universitas Sumatera Utara
- Anthony, Robert N dan Vijay Govindarajan. 2005. *Sistem Pengendalian manajemen buku2*. Terjemahan Kurniawan Tjakrawala. Jakarta: Salemba Empat.
- Arikunto Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bastian, Indra.2006. Sistem Akuntansi Sektor Publik. *Jakarta : Salemba Empat*
- Brownell, Peter.1981. Participation in Budgeting, Locus of Control and Organizational Effectiveness. *Accounting Review, Hal 844-860*.
- Dedi Noerdiawan. 2007. *Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta: Salemba Empat.
- Dido Peto Sifarif. 2011. Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah. *Skripsi*. Universitas Negeri Padang.
- Fahmi Natigor Nasution. 2009. Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Prestasi Manajer Pusat Pertanggungjawaban dengan Motivasi sebagai Variabel Mediating. *Jurnal Riset Akuntansi Indonesia 10*.
- Febby, Rahmadani. 2009. Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Dengan Gaya Kepemimpinan Sebagai Variabel Pemoderasi. *Skripsi*. Universitas Negri Padang
- HS Ginting. 2010. Pengaruh Patisipasi Anggaran dan Kejelasan Sasaran Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Perangkat Daerah. *Skripsi*. Universitas Sumatera Utara
- Imam Ghozali. 2007. *Aplikasi Analisis Multilavare dengan Program SPSS*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

- Istiyani, 2009. Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah di Kabupaten Tumanggung.
- Kenis, I., Effects of Budgetary Goal Characteristics on Managerial Attitudes and Performance. *The Accounting Review* (Oktober 1979). Hal 707-721
- Locke and Schweiger. 1979, Effects of Behavior Plus Outcome Goal Setting and Feedback on Employee Satisfaction and Performance. *The Academy of Management Journal* (Maret 1984) Hal 139-149.
- Mahoney, T.A., Jerdee, T.H. and Carroll, S.J. (1963). Development of Managerial Performance: A Research Approach. Cincinnati: South Western Publishing.
- Mahoney, T.A., Jerdee, T.H. and Carroll, S.J. (1965). "The Jobs of Management", *Industrial Relations*, 4, pp. 97–110.
- Mardiasmo.2006. Akuntansi Sektor Publik. *Andi Yogyakarta*.
- Maryanti, H., A., 2002. Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Perilaku, Sikap dan Kinerja Pemerintah Daerah di Propinsi Nusa Tenggara Timur. (Tesis)
- Mulyadi. Dan Jhony. 2001. Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen. Yogyakarta: Aditya Media.
- Munawar, 2006. Pengaruh Karakteristik Tujuan Anggaran Terhadap Perilaku, Sikap dan Kinerja Aparat Pemerintah Daerah di Kabupaten Kupang. (Tesis).
- Republik Indonesia. 2003. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. *Komite Penyempurnaan Manajemen Keuangan Jakarta*.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, *Jakarta*.
- \_\_\_\_\_, Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, *Jakarta*.
- \_\_\_\_\_, Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, *Jakarta*.

\_\_\_\_\_, Permendagri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2008, *Jakarta*

Retna Dewi, Purnawa. 2008. Pengaruh Budgetary Goal Characteristics Terhadap Senjangan Anggaran Instansi Pemerintah Daerah Kota Padang. Padang.

Samuel Abel T.S. 2008. Pengaruh Partisipasi Anggaran dan Kejelasan sasaran Anggaran terhadap Kinerja Manajerial Aparat Pemerintah Daerah. *Tesis*. Medan.

Sinta dewi, yulia.2008. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Kota Padang : Budaya Organisasi dan Komitmen Organisasi sebagai Variabel Moderating. *Padang*.

Steer, R.M., Task-Goal Attributes, Achievemen, and Supervisory Performance. *Organizational Behavior and Human Performance* (Juni 1975). Hal 392-403

Sri, 2011. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran, Motivasi Kerja dan Perilaku terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada SKPD Kabupaten Tanah Datar). 2011.

Wibisono, Dermawan.2006. Manajemen Kinerja, *Erlangga Jakarta*.

<http://umam93.blog.perbanas.ac.id/category/materi-pengantar-bisnis/>