

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berkembangnya era reformasi terdapat adanya tuntutan untuk meningkatkan kinerja organisasi sektor publik agar lebih berorientasi pada terwujudnya *good public and corporate governance* (Mardiasmo, 2002:84). Reformasi pengelolaan keuangan di negara Indonesia dimulai pada saat dikeluarnya UU No. 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara yang telah banyak membuat perubahan mendasar pada pengelolaan keuangan negara Indonesia. Perubahan yang mendasar diantaranya dikenalkan kepada publik yaitu penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) pada penyusunan anggaran pemerintahan (Nawastri, 2015).

Anggaran berbasis kinerja dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjelaskan tentang rencana kerja dan anggaran yang diatur berdasarkan tingkat prestasi kerja yang akan dicapai atau berbasis kinerja. Penjelasan pada undang-undang akan menunjukkan anggaran berbasis tingkat prestasi kerja dapat membuat perbaikan dalam sistem penganggaran di sektor publik. Pada saat diresmikannya Permendagri No. 13 tahun 2006 yang mengatur suatu petunjuk pengelolaan keuangan daerah, sesuai dengan Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang proses penganggaran yang baik dapat menjadi dasar untuk

penggunaan anggaran, serta menjadikan informasi kinerja yang valid dan akurat, agar dapat menyusun laporan kinerja untuk pengendalian.

Penganggaran adalah alat yang efektif untuk manajemen urusan publik yang benar. Sebagai alat vital bagi pemerintah, anggaran dapat secara komprehensif mencerminkan semua rencana dan upaya pemerintah sementara juga memainkan peran penting dalam pembangunan ekonomi nasional karena pemerintah melakukan semua operasi keuangan termasuk mendapatkan dan membayar biaya pelaksanaan beberapa rencana dalam kerangka hukum anggaran (Jafarniya dan Jahed, 2015). Dalam sistem penganggaran tradisional, faktor-faktor seperti efisiensi, kemampuan, tabungan dan *output* kebanyakan diabaikan untuk menginvestasikan sumbernya. Oleh karena itu, sumber-sumber tidak digunakan dengan benar dan bahkan kadang-kadang terbuang.

Di sisi lain, peningkatan atau penurunan anggaran tunduk pada keputusan politik dan pengaruh orang-orang dan kekuatan negosiasi bersama dengan respon dari manajer dan pengukuran tanggung jawab mereka memudar (Jafarniya dan Jahed, 2015). Anggaran berbasis kinerja mencari dua peningkatan persepsi, pembuat keputusan dari tautan sumber yang diminta dan hasil operasi. Masalah ini penting untuk mempertahankan dan melembagakan modifikasi manajemen operasional. Anggaran operasional mengidentifikasi semua kegiatan yang secara langsung atau tidak langsung diperlukan untuk melakukan rencana. Selain itu, perkiraan biaya mengenai tingkat organisasi, para manajer harus

memperbarui informasi yang benar tentang biaya dan kinerja sehingga mereka dapat secara efektif mengelola sumber daya.

Kesadaran para manajer dan keputusan pembuat di tingkat mikro dan makro untuk metode penganggaran baru dengan menggunakan sumber dan mengalokasikannya secara optimal, transparansi anggaran, respon yang lebih baik, dan peningkatan untuk mempelajari kinerja para manajer akan memberikan dasar yang lebih baik untuk peningkatan dan efektivitas di organisasi publik.

Di Indonesia dengan adanya penerapan anggaran berbasis kinerja pada pemerintah daerah telah diterbitkan berbagai peraturan dan pedoman. Serta yang diatur didalamnya adalah pencatuman indikator kinerja dalam dokumen perencanaan dan penganggaran serta penggunaan indikator kinerja tersebut dalam penyusunan anggaran pemerintah. Dokumen tersebut berisi tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) pada tingkat pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota). Lalu pada tingkat Organisasi Perangkat Daerah (OPD) meliputi Rencana Strategik (Renstra) OPD, Rencana Kerja (Renja) OPD dan Anggaran (RKA) OPD.

Provinsi D.I Yogyakarta terdiri dari 1 kota yaitu Yogyakarta serta 4 kabupaten lainnya yaitu Kabupaten Sleman, Bantul, Kulonprogo dan Gunung Kidul. Peneliti memilih Kabupaten Sleman sebagai sampel penelitiannya. Peneliti tertarik melakukan penelitian di Kabupaten Sleman

dikarenakan Kabupaten Sleman memiliki Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terbanyak di Provinsi D.I.Y dan memiliki permasalahan yang terjadi mengenai kinerja OPD. Dari hasil pemeriksaan, terdapat masalah sebagai berikut: tugas pokok dan fungsi ada 3 masalah (5,17%), aspek keuangan terdapat 14 masalah (24,13%), aspek sarana dan prasarana ditemukan 40 masalah (68,96%) dan metode kerja terdapat 1 masalah (1,74%). ([www.slemankab.go.id](http://www.slemankab.go.id)).

Dari permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa kinerja OPD Kabupaten Sleman belum optimal. Faktor-faktor yang dapat memengaruhi kinerja OPD dapat dilihat dalam menerapkan anggarannya. Dalam penerapan anggaran belanja di Kabupaten Sleman, anggaran belanja pegawai jauh lebih tinggi daripada anggaran untuk kepentingan publik. Dalam perhitungan dan analisis kinerja Pemerintah Kabupaten Sleman, dapat dilakukan dengan cara membandingkan antara rencana kinerja dengan tingkat realisasinya, ternyata tingkat capaian kinerja atas kegiatan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman persentasi realisasinya lebih rendah (87,85%) dari targetnya (95%). Hal ini dikarenakan Rencana Kinerja Tahunan (RKT) dilakukan bersamaan dengan Penyusunan Pengukuran Kinerja (PKK), sehingga menyebabkan tingkat kecenderungan dalam melakukan penilaian/ pengukuran kinerja menjadi bias atau kurang objektif.

Dari kasus tersebut, terdapat kurangnya pengawasan dan kontrol anggaran pada entitas pemerintah. Ada beberapa faktor yang dapat

meningkatkan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja seperti faktor informasi, faktor kualitas sumber daya manusia, faktor komitmen organisasi, dan faktor gaya kepemimpinan.

Informasi yaitu suatu pesan yang dapat disampaikan dengan cara tertentu yang dapat diterima dan dipahami oleh para penerima pesan. Informasi sangat penting bagi peningkatan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja karena dengan adanya informasi yang mencukupi dan memadai dapat menimbulkan pemahaman bagi aparatur pemerintah dan jelas akan apa yang harus mereka kerjakan. Penelitian Achyani dan Cahya (2011), Nawastri (2015), dan Albab (2015) menemukan bukti empiris yaitu informasi dapat berpengaruh positif terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja.

Kualitas sumber daya manusia adalah sumber daya yang harus dimiliki oleh suatu entitas untuk mengelola dan untuk mencapai tujuan dari entitas tersebut. Pada peningkatan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja mempunyai peran penting karena tanpa adanya sumber daya manusia yang berkualitas di suatu entitas maka efektivitas anggaran berbasis kinerja tidak akan terjadi peningkatan. Penelitian yang dilakukan oleh Zarinah *et al*, (2016), Wulandari (2013), dan Nawastri (2015) menemukan bukti empiris bahwa kualitas sumber daya manusia dapat berpengaruh positif terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja.

Komitmen organisasi adalah individu yang melakukan suatu kegiatan yang dapat menyatukan dan meningkatkan kualitas organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Individu yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi dapat memberikan dukungan dalam peningkatan efektivitas anggaran berbasis kinerja karena individu tersebut berupaya untuk mencapai tujuan yang organisasi inginkan. Penelitian yang dilakukan oleh Handayani (2017), Hasan (2018), dan Kurniawan (2018) membuktikan bahwa komitmen organisasi memiliki pengaruh yang positif terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja.

Gaya kepemimpinan adalah kemampuan individu untuk memberikan motivasi kepada para individu lain untuk meningkatkan keberhasilan organisasi. Burns (1978) mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan itu terdiri dari transformasional dan transaksional. Gaya kepemimpinan yang akan diteliti lebih dalam lagi yaitu gaya kepemimpinan transformasional. Gaya kepemimpinan transformasional merupakan gaya kepemimpinan yang menekankan pada pentingnya seorang pemimpin menciptakan visi dan lingkungan yang memotivasi para bawahan untuk berprestasi melampaui harapannya. Penelitian yang dilakukan oleh Nawastri (2015), Fitri, *et al* (2013), dan Wulandari (2013) membuktikan bahwa gaya kepemimpinan transformasional memiliki pengaruh yang positif terhadap efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Nawastri (2015). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu pada sampel dan juga waktu penelitian yang dilakukan. Penelitian sebelumnya meneliti di Kabupaten Grobogan sedangkan penelitian ini pada Kabupaten Sleman.

Penelitian ini dilakukan untuk mengurangi kasus yang terjadi pada Pemerintah Kabupaten Sleman dan dapat meningkatkan efektivitas anggaran berbasis kinerja pada Pemerintah Kabupaten Sleman. Dari latar belakang diatas penelitian ini melakukan penelitian dengan judul:

**“PENGARUH INFORMASI, KUALITAS SUMBER DAYA MANUSIA, KOMITMEN ORGANISASI DAN GAYA KEPEMIMPINAN TRANSFORMASIONAL TERHADAP EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA (Studi Empiris Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas penelitian ini merumuskan masalah diantara lain:

1. Apakah Informasi berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?
2. Apakah Kualitas Sumber Daya Manusia berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?
3. Apakah Komitmen Organisasi berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?

4. Apakah Gaya Kepemimpinan Transformasional berpengaruh positif terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh Informasi terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
2. Untuk menguji pengaruh Kualitas Sumber Daya Manusia terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
3. Untuk menguji pengaruh Komitmen Organisasi terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.
4. Untuk menguji pengaruh Gaya Kepemimpinan Transformasional terhadap Efektivitas Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat bidang akademisi

Penelitian ini mampu memberikan referensi tentang efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah. Serta penelitian ini dapat dijadikan sebagai literatur tambahan pada penelitian selanjutnya.

2. Manfaat dibidang praktis

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai tambahan informasi bagi Organisasi Perangkat Daerah pada pengelolaan keuangan serta sebagai saran untuk pejabat eksekutif dan legislative sebagai

perbaikan dalam proses penerapan anggaran berbasis kinerja guna tercapainya visi dan misi pemerintah daerah DIY khususnya di Pemerintah Kabupaten Sleman.