

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintahan merupakan suatu lembaga atau organisasi yang berfungsi memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Setelah reformasi tepatnya pada tahun 1999, Indonesia melakukan perubahan dari yang awalnya menggunakan sistem *Old Public Management* menjadi *New Public Management*. Indonesia mulai mengadopsi sistem *New Public Management* sejak tahun 2003, hal ini didukung dengan dikeluarkannya 3 perangkat peraturan keuangan negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2005 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara. *New Public Management* adalah suatu sistem yang pemakaian dana pemerintahannya tidak lagi berfokus pada input, melainkan pada outputnya. *New Public Management* ini memberikan arahan kepada lembaga pemerintah dalam melakukan tata kelola dengan mendasarkan pada pencapaian kinerja pelayanan yang semakin baik.

Selain didukung oleh 3 perangkat peraturan tersebut, penerapan *New Public Management* juga ditandai dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak,

wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dimana pemerintah pusat memberikan peluang bagi daerah untuk membangun daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan prioritasnya masing-masing. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan daerah dapat lebih baik dalam mengelola daerah tersebut karena implementasi pembangunan dilaksanakan di daerah secara langsung.

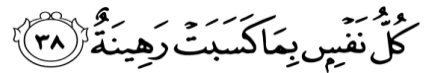
Adanya otonomi daerah, menyebabkan beberapa perubahan dalam pengelolaan keuangan pemerintah. Salah satunya adalah pola pengelolaan APBD seperti yang diatur dalam PP Nomor 105/2012 dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002. Dalam peraturan tersebut terdapat tuntutan akan akuntabilitas dan transparansi informasi anggaran terdapat publik (Nazaruddin & Setyawan, 2012). Untuk mendukung tuntutan tersebut, maka diperkenalkanlah anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) dalam penyusunan anggaran pemerintah. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, menjelaskan bahwa anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Anggaran berbasis kinerja merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dalam penganggaran belanja modal guna menggantikan metode tradisional berdasarkan *line item budgeting*. Dalam *line item budgeting* penekanan utamanya adalah inputnya, dimana penyusunan anggaran akan selalu meningkat dibandingkan dengan anggaran tahun sebelumnya dengan kurang menekankan output dan outcome

yang akan dicapai dan juga kurang mempertimbangkan kebijakan yang telah ditetapkan secara nasional (*incrementalism*). Penggunaan anggaran tradisional memiliki beberapa kelemahan, seperti tidak ada indikator-indikator atau ukuran kinerja dalam penyusunan dan penyerapan anggaran sasaran layanan publik dalam mencapai tujuan. Sehingga terdapat anggaran-anggaran yang tidak diperlukan atau kurang sesuai dengan kebutuhan serta kepentingan pada anggaran yang disusun oleh pemerintah. Secara teori, anggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran yang mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan (Arini dkk, 2015).

Anggaran berbasis kinerja ini dirancang agar mampu menciptakan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan mengedepankan output dan outcome dengan jelas sehingga semua anggaran yang telah dikeluarkan dapat dipertanggung jawabkan secara transparan kepada masyarakat. Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk membuat perencanaan yang luas bagi daerah untuk membangun dan mengembangkan daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerahnya, serta setiap daerah dapat mempertanggung jawabkan pengalokasian dana daerah dengan cara yang efisien dan efektif, agar dapat meningkatkan pelayanan umum dan

kesejahteraan masyarakat (Seimbiring, 2009). Hal ini telah dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat Al – Muddassir ayat 38 :



“Setiap orang bertanggung jawab atas apa yang telah dilakukannya.”

Dengan adanya anggaran berbasis kinerja ini diharapkan dapat menggantikan anggaran tradisional sehingga pengelolaan keuangan negara dapat menjadi lebih baik dan tepat sasaran sesuai dengan konsep *value for money*. *Value for money* sendiri adalah konsep yang mendasarkan pengelolaan keuangan sektor publik pada tiga hal mendasar yaitu efektif, efisien, dan ekonomis (Khikmah & Mranani, 2015). Konsep *value for money* harus ditekankan pelaksanaannya dalam pengelolaan anggaran agar dana yang dapat dikelola dengan baik (Pratama, 2016). Pencapaian *value for money* sering digambarkan dalam 3E, yaitu (Pratolo & Jatmiko, 2017) :

1. Ekonomis, yaitu meminimalkan biaya sumber daya untuk suatu kegiatan (mengerjakan sesuatu dengan biaya rendah).
2. Efisien, yaitu melaksanakan tugas dengan usaha yang optimal (melakukan sesuatu dengan benar).
3. Efektif, yaitu sejauh mana sasaran dicapai (melakukan hal yang benar).

Dengan konsep ini diharapkan dapat memperkecil risiko terjadinya pemborosan anggaran dan juga dapat meningkatkan pelayanan publik yang efektif. Penerapan anggaran berbasis kinerja dapat dinilai efektif apabila

dapat menghasilkan *output* dengan *input* yang lebih rendah atau menghasilkan *output* yang lebih tinggi dengan *input* yang sama dengan yang dianggarkan.

Di sektor publik, anggaran berbasis kinerja masih menjadi permasalahan. Hal ini dapat dilihat karena masih banyaknya pemerintah provinsi yang akuntabilitas kerjanya mendapatkan predikat “CC”.

Tabel 1.1
Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi Tahun 2015

Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi			
No	Instansi Pemerintah	Nilai	Predikat
1	Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta	80,68	A
2	Pemerintah Provinsi Jawa Timur	80.04	A
3	Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan	76.30	BB
4	Pemerintah Provinsi Bali	75.39	BB
5	Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur	75.15	BB
6	Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan	75.11	BB
7	Pemerintah Provinsi Jawa Tengah	72.09	BB
8	Pemerintah Provinsi Sumatera Barat	70.52	BB
9	Pemerintah Provinsi Jawa Barat	70.06	BB
10	Pemerintah Provinsi Kep. Riau	68.62	B
11	Pemerintah Provinsi Bengkulu	63.74	B
12	Pemerintah Provinsi NTT	62.42	B
13	Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara	61	B
14	Pemerintah Provinsi Bangka Belitung	60.96	B
15	Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat	60.85	B
16	Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah	60.85	B
17	Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah	60.69	B
18	Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	58.57	CC
19	Pemerintah Provinsi NTB	58.56	CC
20	Pemerintah Aceh	58.24	CC
21	Pemerintah Provinsi Sumatera Utara	58	CC
22	Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan	56.25	CC
23	Pemerintah Provinsi Maluku	55.62	CC
24	Pemerintah Provinsi Gorontalo	55.15	CC
25	Pemerintah Provinsi Riau	54.73	CC
26	Pemerintah Provinsi Jambi	52.87	CC
27	Pemerintah Provinsi Lampung	51.13	CC
28	Pemerintah Provinsi Banten	51.12	CC

Perkembangan Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Provinsi			
No	Instansi Pemerintah	Nilai	Predikat
29	Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara	50.56	CC
30	Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat	50.23	CC
31	Pemerintah Provinsi Papua	46.03	C
32	Pemerintah Provinsi Papua Barat	32.81	C
33	Pemerintah Provinsi Maluku Utara	31.24	C
34	Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	25.34	D

Sumber: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

(PANRB)

Implementasi anggaran berbasis kinerja di Indonesia belum secara efektif diterapkan. Kondisi ini dapat dilihat dari banyaknya kesalahan kaprahan yang terjadi pada proses penganggaran berbasis kinerja, khususnya pada saat penentuan indikator kinerja yang diisikan pada rencana kerja anggaran (Pratama dkk, 2018). Menurut Kementerian Keuangan Republik Indonesia, implementasi anggaran berbasis kinerja di lembaga pemerintahan belum maksimal. Praktik anggaran berbasis kinerja di pemerintah daerah di Indonesia masih diterapkan secara parsial dan komprehensif. Hal ini dikarenakan pola pikir aparatur pemda yang masih sangat melekat dengan konsep *line item* dan *incremental* dalam proses penganggaran (Pratama dkk, 2018).

Perhatian aparat penyusun anggaran hanya berfokus pada kegiatan yang akan dilaksanakan tanpa melihat *output* dan *outcome*. Dengan tidak menetapkan indikator *outcome* dalam penyusunan anggaran, mengakibatkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) belum bisa memberikan informasi mengenai keterkaitan dana yang dianggarkan dengan hasil, sehingga indikator yang digunakan untuk mencapai sasaran adalah

penilaian fisik (Suprihatin, 2016). Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) biasanya memberikan usulan perencanaan yang sama dengan tahun lalu, sehingga mengakibatkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja tidak selalu berjalan dengan baik, bahkan sasaran yang dihasilkan kadang kurang tepat (Suprihatin, 2016). Dengan masih melekatnya pola pikir ini menyebabkan sering terjadinya kelebihan dalam penyusunan anggaran pada SKPD sehingga surplus anggaran tersebut digunakan untuk kegiatan yang tidak ada dalam perencanaan setiap SKPD.

Kawedar dkk, dalam Izzaty (2011) mengatakan bahwa terdapat beberapa hal yang harus disiapkan dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja, salah satunya adalah kepemimpinan yang baik. Kepemimpinan dalam suatu organisasi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan suatu organisasi untuk mencapai visi dan misi organisasi. Adanya perubahan dari sistem tradisional menjadi anggaran berbasis kinerja memerlukan perubahan secara menyeluruh dalam organisasi. Peranan pemimpin akan berpengaruh terhadap keberhasilan organisasi menghadapi perubahan-perubahan yang ada termasuk perubahan dalam sistem penganggaran ini. Dalam hal ini, gaya kepemimpinan transformasional sangat diperlukan guna mencapai keberhasilan dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja sesuai dengan ketentuan hukum yang telah ada.

Triandis dalam Arumsari & Budiarta (2016) menjelaskan bahwa efektivitas kelompok kerja dalam suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan dari seorang manajer. Gaya kepemimpinan

transformatif ini berfokus pada bagaimana seorang pemimpin dapat menciptakan visi serta motivasi pada anggotanya untuk berprestasi lebih dari apa yang diharapkan (Andiarso & Putranti, 2017). Pemimpin suatu organisasi harus mampu memberikan energi positif kepada bawahan dalam menjalankan tugas agar apa yang diinginkan oleh pimpinan dapat terlaksana sesuai dengan yang diharapkan. Selain dari segi kepemimpinan, ketersediaan sumber daya manusia yang mumpuni juga sangat penting guna mengikuti perubahan yang ada.

Sumber daya manusia merupakan modal dasar organisasi untuk melakukan aktivitas guna mencapai tujuan organisasi (Sholihah dkk, 2015). Menurut Nawastri & Rohman (2015) kompetensi sumber daya yang memadai akan menentukan keberhasilan dalam pengelolaan keuangan berbasis kinerja. Sumber daya yang kompeten dan andal dalam analisis kinerja serta pengalokasian dana akan menunjang keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja (Julnes & Holzer, 2001). Sebaik apapun suatu sistem akan sia-sia apabila tidak ditunjang oleh kualitas sumber daya manusia yang kompeten (Indriasih, 2014).

Dalam menjalankan organisasi diperlukan alat pengendali agar organisasi mampu mencapai tujuan yang diinginkan. Hukuman adalah salah satu cara agar anggota organisasi mampu mengikuti aturan dalam organisasi. Hukuman merupakan salah satu faktor pemicu keberhasilan anggaran berbasis kinerja (Suprihatin, 2016). Adanya hukuman bagi organisasi yang tidak konsisten dan tidak berhasil dalam menerapkan anggaran berbasis

kinerja, dapat memacu organisasi tersebut dalam memperbaiki kinerja organisasi tersebut.

Selain beberapa aspek di atas, budaya organisasi juga memiliki pengaruh dalam keberhasilan implementasi anggaran berbasis kinerja. Budaya organisasi merupakan nilai-nilai yang telah melekat pada anggota organisasi. Jika budaya organisasi baik, maka tidak heran jika anggota organisasi menjadi baik begitu pun sebaliknya, jika budaya organisasi buruk maka tidak menutup kemungkinan bahwa anggota organisasi pun berperilaku buruk. Kualitas budaya organisasi yang baik dapat meningkatkan efektivitas implementasi anggaran berbasis kinerja (Sholihah dkk, 2015).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul **“PENGARUH GAYA KEPEMIMPINAN TRANSFORMASIONAL, KOMPETENSI SUMBER DAYA MANUSIA, DAN HUKUMAN TERHADAP IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA DENGAN BUDAYA ORGANISASI SEBAGAI VARIABEL MODERASI”**.

Penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian Sholihah dkk (2015) Hotdianty (2016) dan Pratama (2016). Perbedaan penelitian ini dari penelitian-penelitian sebelumnya adalah adanya penambahan variabel moderating dan pemilihan objek penelitian yaitu SKPD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Objek tersebut dipilih karena Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi dengan perkembangan nilai

akuntabilitas kinerja yang memiliki nilai paling tinggi yaitu 80,68 dengan predikat “A” menurut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

B. Batasan Masalah Penelitian

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Variabel independen dalam penelitian ini ada 3, yaitu gaya kepemimpinan transformasional, sumber daya manusia dan hukuman. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah anggaran berbasis kinerja. Selain itu, terdapat budaya organisasi sebagai variabel moderating.
2. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah 30 satuan kinerja perangkat daerah (SKPD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta .

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah gaya kepemimpinan transformasional berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?
2. Apakah kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?
3. Apakah hukuman berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?

4. Apakah gaya kepemimpinan transformasional yang dimoderasi dengan budaya organisasi berpengaruh terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?
5. Apakah kompetensi sumber daya manusia yang dimoderasi dengan budaya organisasi berpengaruh terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mendapatkan bukti empiris gaya kepemimpinan transformasional berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
2. Mendapatkan bukti empiris sumber daya manusia berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
3. Mendapatkan bukti empiris *punishment* berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
4. Mendapatkan bukti empiris gaya kepemimpinan transformasional yang diperkuat dengan budaya organisasi berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.
5. Mendapatkan bukti empiris kompetensi sumber daya manusia yang diperkuat dengan budaya organisasi berpengaruh positif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat pada bidang teoritis

Hasil dalam penelitian diharapkan mampu menambah pengetahuan tentang implementasi anggaran berbasis kinerja pada satuan kerja perangkat daerah khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi oleh penelitian selanjutnya serta sebagai informasi tambahan untuk para akademisi guna mengetahui perkembangan ilmu akuntansi sektor publik khususnya tentang implementasi anggaran berbasis kinerja.

2. Manfaat bagi praktisi

Hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan oleh satuan kerja pemerintah daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta guna meningkatkan implementasi anggaran berbasis kinerja sehingga dapat mempertahankan atau bahkan meningkatkan nilai akuntabilitas kinerja sesuai dengan visi dan misi yang telah diterapkan.