

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Selama puluhan tahun anggaran negara Indonesia, di sektor publik dibuat secara konvensional atau disebut pula metode tradisional. Metode penganggaran tradisional mempunyai kelemahan yaitu tidak adanya muatan indikator (ukuran) kinerja dalam anggaran, untuk mencapai tujuan dan sasaran layanan publik. Metode ini, penetapan kinerjanya didasarkan pada ketersediaan anggaran. Kinerjalah yang diubah-ubah sesuai dengan jumlah anggaran tertentu. Artinya, anggaran bersifat tetap dan menjadi dasar dari penentuan target kinerja.

Penganggaran secara tradisional didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar terhadap anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat.

Organisasi sektor publik baik dari level pemerintahan daerah hingga level eksekutif di kementerian pun sering digambarkan tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas, serta berbagai kritikan lainnya. Munculnya kritik keras yang ditujukan kepada organisasi-organisasi sektor publik tersebut kemudian menimbulkan gerakan untuk melakukan

reformasi manajemen sektor publik. Seiring berkembangnya era globalisasi, penganggaran secara tradisional mulai ditinggalkan. *New Public Management* (NPM) merupakan isu penting dalam reformasi sektor publik. Konsep NPM juga memiliki keterkaitan dengan permasalahan manajemen kinerja sektor publik karena pengukuran kinerja menjadi salah satu prinsip NPM yang utama.

*New Public Management* (NPM) adalah sebuah konsep manajemen publik/pemerintahan baru, yang menerapkan praktik kerja sektor privat ke sektor publik untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas kinerja pemerintah daerah sehingga akan tercipta kesejahteraan masyarakat. Ide utama yang dikemukakan dalam konsep tersebut adalah sektor publik harus berorientasi pasar sehingga terdapat efisiensi biaya yang besar bagi pemerintahan. *New Public Management* (NPM) di sektor publik berpengaruh pada perubahan sistem anggaran, dari model tradisional menjadi anggaran yang berbasis kinerja. Demi sistem penganggaran yang lebih baik, Pemerintah Indonesia turut menganut konsep NPM dengan telah melakukan persiapan pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja dengan menerbitkannya UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta petunjuk teknis dan pelaksanaannya. Penggunaan sistem penganggaran berbasis kinerja di lingkungan Kementerian Perhubungan tertulis dalam Peraturan Menteri No: PM 3 Tahun 2014 Pasal 4 ayat 2 bahwa pendekatan penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) berupa penganggaran berbasis kinerja (PBK).

Kesulitan utama dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja adalah sulitnya menyepakati ukuran kinerja yang sesuai. Melakukan pengukuran pada aktivitas atau output lebih mudah dibandingkan menentukan ukuran pada hasil yang diharapkan atau *outcomes*.

Pada basis kinerja, penggunaan dana pemerintah tidak lagi berorientasi pada input, tetapi pada output. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran untuk menggunakan sumber daya pemerintah yang makin terbatas, tetapi tetap dapat memenuhi kebutuhan dana yang makin tinggi. Penganggaran yang berorientasi pada output merupakan praktik yang telah dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Pendekatan penganggaran yang demikian sangat diperlukan bagi satuan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada publik. Penerapan anggaran berdasarkan kinerja, merupakan bagian tak terpisahkan dalam proses penyempurnaan manajemen keuangan anggaran negara, yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektifitas dari pelaksanaan kebijakan dan program.

Haspiarti (2012) dalam Adiwitya (2015) mengatakan hadirnya reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia melalui sistem penganggaran berbasis kinerja. Hal menyatakan bahwa anggaran tradisional yang diterapkan dahulu, telah tergantikan oleh anggaran berbasis kinerja yang sejalan dengan berlakunya otonomi daerah di Indonesia. Penekanan terhadap efisiensi, efektivitas dan ekonomis menjadi inti dari metode penganggaran berbasis kinerja.

Hal itu bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yang berkaitan dengan kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaannya. Untuk mengatasi kelemahan dalam penganggaran dan pengelolaan keuangan, diperlukan penyempurnaan pada landasan konstitusional mengenai pengelolaan anggaran negara, perbaikan sistem penyusunan anggaran, pengelolaan yang transparan dan akuntabilitas hingga peningkatan kualitas SDM manusia.

Sistem anggaran kinerja pada dasarnya merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan dimana akan terlihat keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Young (2003) mengungkapkan dalam Fitri (2013) terdapat 4 (empat) karakteristik dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Pertama, penyusunan anggaran berbasis kinerja menetapkan tujuan atau sekumpulan tujuan kaitannya dengan pengalokasian pengeluaran uang; Kedua, kinerja menyediakan informasi dan data mengenai kinerja dan hasil yang telah dicapai sehingga memungkinkan dilakukan perbandingan antara kemajuan yang aktual dengan yang direncanakan; Ketiga, dalam penyusunan anggaran, penyesuaian terhadap program dilakukan untuk menutup setiap perbedaan yang terjadi antara target kinerja dan kinerja aktual. Keempat, penyusunan anggaran berbasis kinerja memberi peluang untuk dilakukannya evaluasi kinerja secara regular maupun *ad hoc* yang

akan digunakan untuk pengambilan keputusan. Disamping itu, anggaran dengan pendekatan kinerja akan menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output. Menurut pendekatan ini, dominasi pemerintah akan diawasi dan dikendalikan melalui penerapan *internal cost awareness*, audit keuangan dan audit kinerja, serta evaluasi kinerja eksternal. Sistem anggaran berbasis kinerja menitikberatkan pada segi penatalaksanaan sehingga selain efisiensi penggunaan dana, juga hasil kerjanya akan diperiksa. Jadi, tolok ukur keberhasilan sistem anggaran ini adalah *performance* atau prestasi dari tujuan atau hasil anggaran dengan menggunakan dana secara efisien.

Mowday (1979) dalam Nurhasmah (2015) menyatakan bahwa organisasi yang baik dibentuk oleh anggota-anggota yang berkomitmen dan mempunyai loyalitas tinggi terhadap organisasi. Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan serta loyalitas seseorang terhadap nilai dan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Komitmen organisasi yang kuat akan menyebabkan individu berusaha mencapai tujuan organisasi, berpikiran positif dan berusaha untuk berbuat yang terbaik bagi organisasinya. Hal ini terjadi karena individu dalam organisasi akan merasa ikut memiliki organisasinya. Sedangkan komitmen organisasi yang rendah akan menyebabkan individu tersebut hanya mementingkan dirinya sendiri atau kelompoknya sehingga pada akhirnya kinerja individu tersebut akan rendah pada organisasinya. Rendahnya kinerja individu terhadap organisasinya karena pengaruh rendahnya komitmen, secara tidak langsung akan mengakibatkan sulit dicapainya keberhasilan pada penerapan anggaran berbasis kinerja.

Komitmen organisasi menarik untuk diteliti berdasarkan fenomena yang terjadi di Kementerian Perhubungan pada Maret 2017. Menurut artikel dari [dephub.go.id](http://dephub.go.id), Kemenhub memberi peringatan secara terus-menerus telah diberikan kepada seluruh jajarannya maupun *stakeholder* terkait untuk tidak melakukan praktek-praktek pungli dan melakukan kegiatan yang lebih *good governance*. Kemenhub berkomitmen penuh untuk memberantas praktek pungli yang ada di sektor transportasi yang dapat menghambat pelayanan jasa transportasi

Sebagaimana Fitri (2013) dalam penelitiannya menguji secara empiris Pengaruh Gaya Kepemimpinan, Komitmen Organisasi, Kualitas SDM, Reward, dan Punishment terhadap Anggaran Berbasis Kinerja. Penelitian Fitri mengambil sampel pada Pemerintahan Kabupaten Lombok Barat. Hasil dari pengujian hipotesis di dalam penelitian ini menunjukkan bahwa komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap anggaran berbasis kinerja pada pemerintahan kabupaten Lombok Barat. Demikian juga Nurhasmah (2015) meneliti Pengaruh Peran DPRD, Kompetensi Eksekutif, dan Komitmen Organisasi terhadap Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Aceh Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komitmen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan APBD di Kabupaten Aceh Utara.

Yuliantoro (2012) menemukan adanya pengaruh komitmen organisasi terhadap partisipasi anggaran dan kinerja manajerial pada Perguruan Tinggi di Kota Pekanbaru. Hasil penelitian menunjukkan komitmen organisasi memiliki pengaruh terhadap partisipasi anggaran dan kinerja manajerial. Yandra (2013) meneliti mengenai penyusunan anggaran berbasis kinerja dengan variabel

penelitian komitmen organisasi, penyempurnaan sistem administrasi dan sumber daya di Kabupaten Siak. Hasil penelitian menunjukkan komitmen organisasi, tidak berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja. Jumame (2015) meneliti Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja Di Pemerintah Kota Sorong dengan variabel penelitian penyempurnaan sistem administrasi, dan SDM, penghargaan, kepemimpinan, dan komitmen organisasi. Hasil penelitian ini komitmen organisasi positif dan tidak signifikan berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

Peneliti menemukan adanya perbedaan hasil dari penelitian sebelumnya mengenai pengaruh komitmen organisasi terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja. Fitri (2013) yang mengambil sampel di Pemerintahan Kabupaten Lombok Barat dan Yandra (2013) di Kabupaten Siak tidak menemukan pengaruh komitmen organisasi terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja, Nurhasmah (2015) yang mengambil sampel penelitian di Kabupaten Aceh Utara dan Yuliantoro (2012) di Pergutuan Tinggi Kota Pekanbaru, dan Jumame (2015) di Kota Sorong menemukan adanya pengaruh komitmen organisasi terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja. Peneliti melihat adanya perbedaan hasil dikarenakan perbedaan sampel penelitian yang berbeda juga.

Gaya kepemimpinan dapat diartikan suatu proses dimana seseorang dapat memimpin, membimbing, mengarahkan ataupun mempengaruhi pikiran dan tingkah laku orang lain untuk mencapai tujuan tertentu. Dharma (1992) dalam Fitri (2013) mengatakan bahwa gaya kepemimpinan seseorang adalah pola

perilaku yang diperlihatkan seseorang pada waktu berupaya mempengaruhi aktifitas seseorang lain seperti yang dipersepsikan orang tersebut. Menurut Yulk (2005) dalam Rumenser (2014), kepemimpinan menyangkut proses sosial, pengaruh yang sengaja dijalankan oleh seseorang terhadap orang lain untuk menstruktur aktivitas – aktivitasnya serta hubungan – hubungan di dalam sebuah kelompok atau organisasi. Kepemimpinan menunjukkan dua dimensi gaya kepemimpinan, yaitu : 1) gaya kepemimpinan konsederasi, pemimpin bertindak dalam cara yang bersahabat dan mendukung, meperlihatkan perhatian terhadap bawahan dan memperhatikan kesejahteraan mereka, dan 2) gaya kepemimpinan Insiasi, pemimpin menentukan dan membuat struktur perannya sendiri dan peran bawahan ke pencapaian tujuan formal, contohnya meminta bawahan memenuhi prosedur standar perusahaan.

Rumenser (2014) meneliti pengaruh Komitmen, Kualitas SDM Manusia, Gaya Kepemimpinan terhadap kemampuan penyusunan anggaran dengan populasi Pemerintahan Kota Manado. Hasil penelitian menunjukkan gaya kepemimpinan mempunyai pengaruh positif terhadap kemampuan penyusunan anggaran daerah. Fitri (2013) meneliti pengaruh gaya kepemimpinan terhadap anggaran berbasis kinerja dengan studi empirik pada Pemerintahan Kabupaten Lombok Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap anggaran berbasis kinerja. Jumame (2015) meneliti Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja Di Pemerintah Kota Sorong. Hasil penelitian ini



Kepemimpinan tegas positif dan tidak signifikan berpengaruh terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

Perbedaan hasil penelitian gaya kepemimpinan terhadap anggaran berbasis kinerja yang dilakukan oleh Rumenser (2014) dan Fitri (2013) menarik perhatian peneliti untuk menjadikan gaya kepemimpinan sebagai variabel lepas. Di dukung oleh fenomena lengsernya Ignasius Jonan sebagai Menteri Perhubungan yang digantikan oleh Budi Karya, mantan Dirut PT. Angkasa Pura II (Persero). Mengutip dari liputan6.com, Jonan mampu menorehkan beberapa prestasi di sektor transportasi walau hanya menjabat selama 21 bulan. Setiap pemimpin pasti memiliki gaya kepemimpinan masing-masing, Maka dari itu peneliti tertarik untuk meneliti pengaruh gaya kepemimpinan di Kementerian Perhubungan dengan Menteri yang baru.

Kualitas SDM yang baik akan menghasilkan kinerja yang baik, dalam hal ini untuk menyusun anggaran. Kualitas SDM manusia adalah nilai dari perilaku seseorang dalam mempertanggungjawabkan semua perbuatannya baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Kualitas SDM manusia yang bukan hanya memiliki kesanggupan untuk menyelesaikan pekerjaannya, melainkan juga untuk mengembangkan dirinya serta mendorong pengembangan diri rekan-rekannya.

Namun, ada fenomena menarik dalam hal ini menurut berita yang dikutip dari [www.tempo.co](http://www.tempo.co), Kemenhub mengganti Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan personil baru yang lebih kompeten, mengerti regulasi dan administrasi guna menargetkan penyerapan anggaran untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja

Negara (APBN) 2017. Hal ini disebabkan oleh kualitas SDM dari PPK sendiri dianggap tidak dapat memenuhi target penyerapan anggaran. Padahal menurut Instruksi Menteri Kementerian Perhubungan Tahun 2016, PPK sendiri ditunjuk langsung berdasarkan rekomendasi dari pejabat eselon I.

Untuk peningkatan kualitas SDM manusia dapat dilakukan dengan pelatihan-pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan, sehingga sumber daya manusia yang tersedia mampu untuk menjalankan tugas pokoknya dalam meningkatkan pelayanan organisasi terhadap kebutuhan publik. Sarana dan prasarana penunjangpun terus diperbaiki dan dilengkapi sehingga ketika sumber daya manusia yang telah ada siap, sarana penunjangpun telah ada sehingga dapat dipergunakan untuk mewujudkan penerapan anggaran berbasis kinerja.

Suhendar (2016) yang meneliti mengenai pengaruh penerapan prinsip-prinsip *good governance* yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Semua variabel memiliki pengaruh yang signifikan terhadap keberhasilan penganggaran APBD berbasis kinerja. Sholihah (2015) meneliti Pengaruh Kualitas SDM dan Komitmen Tujuan terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja. Populasi penelitian ini pada satuan kerja badan layanan umum perguruan tinggi di Kota Malang. Hasil penelitian menunjukkan adanya pengaruh positif kualitas SDM terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja. Nalaeasson (2014) meneliti Pengaruh *Good Governance* Dan Kompetensi SDM Terhadap Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Buleleng. Hasil penelitian menunjukkan kompetensi SDM berpengaruh signifikan terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.

Fitri (2013) dalam penelitiannya menguji secara empiris pengaruh gaya kepemimpinan terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja. Penelitian ini mengambil sampel pada Pemerintahan Kabupaten Lombok Barat. Hasil dari pengujian hipotesis di dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kualitas SDM berpengaruh positif terhadap anggaran berbasis kinerja pada pemerintahan kabupaten Lombok Barat. Yandra (2013) meneliti mengenai penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Siak. Hasil penelitian menunjukkan sumber daya yang cukup tidak berpengaruh signifikan terhadap APBD berbasis kinerja. Jumame (2015) meneliti Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja Di Pemerintah Kota Sorong. Hasil penelitian ini sumber daya yang cukup berpengaruh positif dan signifikan terhadap penyusunan APBD berbasis kinerja.

Yandra (2013) tidak menemukan adanya pengaruh SDM yang cukup terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja di Kabupaten Siak, sedangkan Suhendar (2016), Jumame (2015), Sholihah (2015), Nalareason (2014), dan Fitri (2013) menemukan adanya pengaruh kualitas SDM terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja, baik pada di satuan kerja BLU perguruan tinggi di Kota Malang dan Pemerintahan Kabupaten Lombok Barat.

Adiwirya (2015) meneliti pengaruh akuntabilitas dan transparansi pada anggaran berbasis kinerja. Penelitian ini dilakukan pada satuan kerja perangkat daerah di Kota Denpasar. Penelitian ini menyimpulkan bahwa akuntabilitas dan transparansi berpengaruh positif secara simultan pada anggaran berbasis kinerja. Secara parsial, transparansi berpengaruh positif pada anggaran berbasis kinerja.

Instansi pemerintah pusat penyusun anggaran, dalam hal ini Biro Perencanaan Kementerian Perhubungan RI tentunya akan mempertimbangkan faktor-faktor menarik dalam penyusunan Rencana Kerja Anggaran (RKA) seperti komitmen organisasi dari setiap karyawan, gaya kepemimpinan atasan dalam memberikan arahan kepada bawahannya, maupun kualitas SDM itu sendiri. Oleh karena itu, peneliti mengadakan penelitian mengenai **“PENGARUH KOMITMEN ORGANISASI, GAYA KEPEMIMPINAN, DAN KUALITAS SDM TERHADAP PENYUSUNAN ANGGARAN BERBASIS KINERJA DI KEMENTERIAN PERHUBUNGAN RI”**.

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas bahwa penyusunan anggaran berbasis kinerja dapat dipengaruhi oleh:

1. Komitmen organisasi yang tinggi dari setiap individu dalam organisasi.
2. Gaya kepemimpinan atasan dalam mengarahkan bawahannya dalam penyusunan anggaran.
3. Kompetensi atau kualitas SDM dalam meningkatkan pelayanan kebutuhan publik.
4. Penerapan prinsip *good governance* pada instansi pemerintahan.
5. Partisipasi karyawan dalam penyusunan anggaran.
6. Penyempurnaan sistem administrasi guna mendukung penganggaran.
7. Komitmen tujuan penganggaran instansi publik.
8. Peran DPRD dalam memberikan persetujuan terhadap APBD.

9. Kompetensi eksekutif dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya.
10. *Reward* agar memotivasi karyawan bekerja lebih keras dan berprestasi.
11. Pemberian *punishment* sebagai pengendali kinerja pada organisasi.
12. Akuntabilitas dalam memberikan penjelasan pelayanan pemerintah.
13. Transparansi pemerintah dalam penggunaan dana publik.

### **C. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah pada bagian sebelumnya, maka penelitian ini hanya terbatas pada komitmen organisasi, gaya kepemimpinan, dan kualitas SDM sebagai faktor yang mempengaruhi penyusunan anggaran berbasis kinerja. Adapun indikator dari komitmen organisasi yaitu komitmen afektif (*affective commitment*), komitmen berkelanjutan (*continuance commitment*), dan komitmen normatif (*normative commitment*). Indikator dari gaya kepemimpinan yaitu Pengawasan dilakukan secara wajar, menghargai ide dari bawahan, memperhitungkan perasaan bawahan, perhatian pada kenyamanan kerja bawahan, menjalin hubungan baik dengan bawahan, bisa beradaptasi dengan kondisi, teliti dengan keputusan yang akan diambil, bersahabat dan ramah, memberikan pengarahan pada tugas-tugas yang diberikan, komunikasi yang baik dengan bawahan, pengambilan keputusan bersama, mendorong bawahan meningkatkan keterampilan. Indikator dari kualitas SDM yaitu kualitas fisik dan kesehatan, kualitas intelektual (pengetahuan dan keterampilan) dan kualitas spiritual (kejuangan).

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

Berdasarkan permasalahan pokok yang telah disebutkan sebelumnya pada latar belakang, maka peneliti dapat merumuskan beberapa permasalahan yang terjadi, yaitu:

1. Apakah komitmen organisasi berpengaruh terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja?
2. Apakah gaya kepemimpinan berpengaruh terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja?
3. Apakah kualitas SDM berpengaruh terhadap penyusunan anggaran berbasis kinerja?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini dapat mendukung teori yang menyatakan bahwa penyusunan anggaran berbasis kinerja dipengaruhi oleh komitmen organisasi, gaya kepemimpinan dan kualitas SDM.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan suatu organisasi yang akan menyusun anggaran berbasis kinerja dengan memperhatikan komitmen organisasi, gaya kepemimpinan, dan kualitas SDM.