

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Proses perencanaan pada organisasi sektor publik terbagi menjadi beberapa tahapan, salah satunya penganggaran. Penganggaran merupakan proses untuk menyiapkan anggaran, yakni alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter yang mengestimasi mengenai apa yang dilakukan organisasi di masa akan datang (Mardiasmo, 2009:62). Tahapan penganggaran begitu penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja dapat menggagalkan perencanaan yang telah ditetapkan.

Saat ini, Pemerintah Indonesia menerapkan anggaran berbasis kinerja yang diawali dengan penerbitan 3 paket Undang-Undang Keuangan Negara, yaitu Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Diharapkan dengan adanya anggaran berbasis kinerja ini mampu meminimalisir beberapa kelemahan yang ada pada anggaran tradisional yang juga dianut oleh Pemerintah Indonesia pada era sebelum reformasi. Kelemahan yang muncul seperti penggunaan pendekatan *incremental* yang menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak diteliti secara menyeluruh efektivitasnya, berorientasi pada *input* daripada *output* dan *outcome* serta tidak sinkronnya antara anggaran

tahunan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).

Anggaran berbasis kinerja itu sendiri suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja (*output*) dari perencanaan alokasi biaya (*input*) yang ditetapkan (Indra Bastian, 2006:52). Terdapat beberapa keuntungan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja ini diantaranya, anggaran dapat digunakan sebagai alat pencapaian tujuan karena penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektivitas anggaran.

Anggaran berbasis kinerja sudah diterapkan namun belum begitu terlihat penerapannya, hal ini disampaikan oleh Kepala BPPKD Kota Pangkal Pinang, Nafiri “meskipun anggaran berbasis kinerja telah diterapkan cukup lama, namun sistem penganggaran nasional belum sepenuhnya berbasis kinerja. Hal ini disebabkan belum memumpuninya aparatur dalam menyusun perencanaan berbasis kinerja dan yang paling sulit adalah menentukan indikator kinerja yang dapat terukur dan dapat dipertanggungjawabkan”. (Warta Pengawasan, Maret 2012).

Pada Kementerian/Lembaga (K/L) maupun daerah, penerapan anggaran berbasis diukur dengan realisasi anggaran dan capaian indikator kinerja yang dilaporkan pada laporan akuntabilitas. Seperti pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler (Ditjen Protkons) Kementerian Luar Negeri (Kemlu) pada tahun 2011 dan 2012 yang menyebutkan bahwa realisasi pencapaian kinerja Indikator Kinerja Utama (IKU) mengalami penurunan dari 127,34% menjadi 103,87 % pada tahun 2012. Selain

itu dibawah ini terdapat tabel pelaksanaan anggaran Ditjen Protkons sehubungan penyelenggaraan program tahun anggaran 2010-2012, sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Tabel Pelaksanaan Anggaran Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler**

<b>Uraian</b>	<b>T.A 2010 (Rp)</b>	<b>T.A 2011 (Rp)</b>	<b>T.A 2012 (Rp)</b>
DIPA	30.427.000.000	85.665.247.000	79.032.268.000
Realisasi Anggaran	25.798.312.561	41.613.631.692	73.036.550.523
Sisa Realisasi Anggaran	4.628.687.439	44.051.615.308	5.995.717.477
% Realisasi Anggaran	84,79	48,58	92,41

(Sumber : LAKIP Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler)

Dapat dilihat bahwa penyerapan anggaran yang terjadi pada Ditjen Protokol dan Konsuler mengalami penurunan yang signifikan pada tahun 2011 dikarenakan adanya penghematan dan pemanfaatan hasil sehingga penghematan belanja Kemlu tahun anggaran 2011 mendapat alokasi anggaran tambahan hasil penghematan sebesar Rp 39.625.247.200 pada bulan November 2011, penambahan anggaran tersebut dikhususkan untuk peningkatan perlindungan dan pelayanan PWNI/BHI yang bermasalah, pembayaran uang denda atas WNI yang terancam hukuman mati, dan pengadaan pengacara tetap untuk bantuan hukum.

Jelas dikatakan bahwa dalam penerapan anggaran berbasis kinerja yang diutamakan kepada pencapaian Indikator Kinerja Utama (IKU) instansi pemerintah, dibawah ini terdapat IKU masing-masing pelayanan unit kerja, realisasi capaian IKU Tahun 2010-2012 digambarkan pada tabel berikut :

**Tabel 1.2**  
**Capaian Indikator Kinerja Utama (IKU) Tahun 2010 – 2012**

No	Uraian	% Target			% Realisasi			% Capaian			Anggaran (Rp) dalam juta		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
1.	Tingkat kualitas pelayanan keprotokolatan	100	100	100	122,81	148,22	123,13	122,81	146	123,13	-	1.303	1.260
2.	Tingkat kualitas pelayanan kekonsuleran	100	100	100	83,28	101,16	88,88	83,28	101,16	88,88	-	6.070	4.890
3.	Tingkat kualitas pelayanan fasilitas diplomatik	100	100	100	130,73	122,05	93,25	130,73	122,05	93,25	-	2.480	1.960
4.	% penanganan WNI dan BHI di luar negeri yang dapat diselesaikan	100	29,17	41,20	90,92	156,35	112,79	90,92	45,61	46,47	-	56.675,247	53.770,3
5.	Tingkat dukungan manajemen dan teknis lainnya Ditjen Protokol dan Konsuler	100	100	100	100,11	108,93	94,18	100,11	108,93	94,18	-	18.880	17.151,968

(Sumber : LAKIP Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler)

Secara keseluruhan, hasil capaian kinerja tahun 2010-2012 menunjukkan bahwa Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler telah memenuhi hampir seluruh sasaran strategis yang ditetapkan dengan realisasi penyerapan anggaran. Meskipun demikian, terdapat sejumlah kecil kegiatan yang capaian kinerja masih berada di bawah target yang ditetapkan. Hal ini terjadi karena beberapa alasan diantaranya belum seimbang beban kerja dibandingkan dengan SDM yang tersedia sehingga pelaksanaan tugas tidak dapat terlaksana dengan baik, kurangnya koordinasi yang baik dalam mencapai kegiatan yang telah ditetapkan, dan belum tersedianya landasan hukum yang diperlukan sebagai payung hukum untuk pelaksanaan beberapa kegiatan. Dibawah ini terdapat tabel indikator beserta persentase pencapaian target yang belum terlaksana dengan baik.

**Andriyani Nenobais, 2013**

Pengaruh Gaya Kepemimpinan Dan Kompetensi Aparatur Terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

**Tabel 1.3**  
**Tabel Indikator Kinerja dan Pencapaian Target Dirjen Protokol dan Konsuler**

2012	
Indikator Kinerja Sasaran	Pencapaian Target
Rapat koordinasi, sosialisasi dan pembekalan kekonsuleran	83,33%
Jumlah dokumen/naskah/laporan fasilitas diplomatik	50%
Jumlah sosialisasi untuk PJTKI tentang pelayanan dan perlindungan WNI	66,66%
Jumlah laporan keuangan dan perlengkapan	91,67%
Persentase terlaksananya program dan kegiatan Sekretariat Ditjen Protokol dan konsuler	81,45 %

(Sumber : LAKIP Ditjen Protokol dan Konsuler 2012)

Adapun praktik pengelolaan keuangan dalam mencapai beberapa kegiatan dengan pengalokasian dana yang kurang sesuai dengan aturannya. Berdasarkan informasi dari pihak internal institusi, menyebutkan alokasi anggaran satuan kerja dapat digunakan oleh satuan kerja lain apabila sudah tidak memiliki anggaran (*share budget*) untuk menjalankan suatu kegiatan asalkan disetujui oleh kuasa pengguna anggaran dan telah didiskusikan dengan para direktur satuan kerja. Biasanya ini terjadi ketika di akhir tahun, contohnya ketika keprotokolan dan kekonsuleran sudah tidak memiliki perjalanan dinas ke luar negeri namun untuk kunjungan menteri atau presiden negara lain tidak bisa dibatalkan maka dari itu kebijakan direktur atau pimpinan memberikan kebijakan *share budget*.

Agar dalam tata pengelolaan keuangan ini menjadi berbasis kinerja dengan indikator kinerja yang ditentukan dapat tercapai dan sesuai dengan aturan yang berlaku, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan penerapan

anggaran berbasis kinerja ini, berdasarkan buku Pedoman Anggaran Berbasis

Kinerja BPKP (2005) yakni :

1. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi.
2. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus.
3. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang).
4. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas.
5. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Dari beberapa faktor di atas yang dianggap penting dalam menunjang keberhasilan suatu organisasi baik instansi pemerintah maupun swasta yang pertama adalah kepemimpinan. Namun, masalah yang nyata pada Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri adalah pimpinan mengalami pergantian yang kemudian hal ini mempengaruhi terhadap perencanaan kegiatan sudah ditetapkan. Pimpinan tersebut dapat dikatakan dalam masa transisi, maka terkadang pimpinan menahan kegiatan sehingga hal ini berdampak pada pemakaian anggaran suatu kegiatan dan belum tercapainya IKU.

Suatu organisasi akan berhasil jika didampingi oleh pemimpin yang mampu menjalankan kepemimpinan yang efektif dalam memberikan pengarahan terhadap usaha untuk mencapai tujuan. Gaya kepemimpinan adalah perilaku atau cara yang dipilih dan dipergunakan seorang pemimpin dalam mempengaruhi pikiran, perasaan, sikap dan perilaku para anggota organisasi bawahannya (Nawawi, 2003:115). Hal ini berkaitan dengan penerapan anggaran kinerja yang membutuhkan seorang pemimpin cerdas dalam merumuskan tujuan, kemudian melakukan diskusi dalam merencanakan berbagai program, mengalokasikan dana serta menentukan indikator kinerja dan juga pemimpin yang mampu mengarahkan bawahannya untuk mencapai kinerja.

**Andriyani Nenobais, 2013**

Pengaruh Gaya Kepemimpinan Dan Kompetensi Aparatur Terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Kedua, sumber daya manusia (SDM) dalam hal ini dapat dikatakan aparatur merupakan bagian yang integral dalam organisasi. Aparatur perlu diatur ulang dalam menghadapi penerapan perubahan sistem penganggaran khususnya proses penganggaran dalam rangka peningkatan kinerja instansi pemerintah. Tujuan suatu organisasi akan tercapai apabila memiliki aparatur yang baik, yang memiliki rasa tanggungjawab terhadap tugasnya. Hal ini tercantum pada era Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua (PJPTK) yang melahirkan komitmen kuat bagi para penyelenggara negara dan rakyat Indonesia untuk konsisten dalam meningkatkan mutu sumber daya manusia di Indonesia.

Permasalahan yang dihadapi dalam suatu instansi mengenai SDM ialah kualitas pelaporan Kementerian/Lembaga dan instansi pemerintah pusat maupun daerah disebabkan oleh kualitas SDM yang kurang baik dan kekurangan SDM yang berkompeten sehingga menjadi kendala dalam pembuatan laporan keuangan yang berkualitas. Selain itu, kompetensi SDM sangat penting dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan yang prima kepada pemangku kepentingan.

**Tabel 1.4**  
**Hasil Penelitian Terdahulu**

No	Judul dan Nama Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Kualitas Sumber Daya Manusia Terhadap Kinerja Kementerian Luar Negeri dan Kerjasama Republik Demokratik Timor-Leste Di Dili. Maria Renata Caldas de Jesus (Jurnal)	-Hasil dari pengujian hipotesis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang positif pada tingkat relative rendah antara gaya kepemimpinan dan kualitas sumber daya manusia. -Terdapat pengaruh positif yang relatif sedang antara gaya kepemimpinan dan kualitas SDM secara bersama-sama terhadap kinerja	Perbedaan terdapat pada variabel dependen, pada penelitian ini menggunakan kinerja sedangkan peneliti ini menggunakan variabel penerapan penganggaran berbasis kinerja, serta objek penelitian di lakukan di organisasi sektor publik yakni kementerian luar negeri
2	<i>Good Governance</i> , Kompetensi KPPN dan Persepsi Keberhasilan Pelaksanaan Penganggaran Berbasis Kinerja Satuan Kerja K/L. Sriharioto dan Ratna Wardhani (Jurnal)	-Pengaruh <i>Good Governance</i> (aturan dan kualitas peraturan serta teknologi informasi) dan Kompetensi KPPN berpengaruh secara simultan terhadap keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja - Pengaruh <i>Good Governance</i> ( Akuntabilitas, Transparansi,Partisipasi) dan Kompetensi KPPN secara parsial tidak berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja.	Dalam penelitian terdahulu menggunakan <i>Good Governance</i> sebagai variabel X <sub>1</sub> . Untuk variabel Y dalam penelitian ini menekankan pada keberhasilan pelaksanaan Penganggaran berbasis kinerja.

Sumber : olah data, 2013

Penelitian ini mencoba meneliti kembali variabel gaya kepemimpinan yang digunakan oleh Maria Renata pada Kementerian Luar Negeri Dili-Timor Timur. Adapun yang membedakan penelitian ini dengan sebelumnya yakni pada penggunaan variabel kompetensi aparatur yang lebih menekankan bagaimana cara menghasilkan kualitas kinerja yang baik diiringi dengan pengetahuan, kemampuan dan perilaku. Selain itu, variabel terikat dalam penelitian sebelumnya

**Andriyani Nenobais, 2013**

Pengaruh Gaya Kepemimpinan Dan Kompetensi Aparatur Terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu



menggunakan kinerja sedangkan penelitian ini menggunakan penerapan anggaran berbasis kinerja yang dianut oleh Negara Indonesia. Serta tempat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni Direktorat Jenderal (Dirjen) Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia karena dirjen ini melaksanakan pelayanan publik.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan dan hasil penelitian terdahulu yang berbeda, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang **“Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Kompetensi Aparatur Terhadap Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (Studi Kasus Pada Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri) ”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan pada uraian di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) dan kompetensi aparatur ( $X_2$ ) dan penerapan anggaran berbasis kinerja ( $Y$ ) pada Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri?
2. Apakah gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) berpengaruh positif terhadap kompetensi aparatur ( $X_2$ ) di Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri?
3. Apakah gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) melalui kompetensi aparatur ( $X_2$ ) berpengaruh positif terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja ( $Y$ ) di Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri ?

4. Apakah gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) berpengaruh positif terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja (Y) pada Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri?

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana penerapan anggaran berbasis kinerja pada Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri dan bagaimana pengaruh gaya kepemimpinan serta kompetensi Aparatur dalam ketelibatan penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut.

#### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Merujuk dari rumusan masalah diatas, maka tujuan yang diharapkan dari penelitian ini, diantaranya :

1. Mendeskripsikan bagaimana gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) dan kompetensi aparatur ( $X_2$ ) di Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri.
2. Untuk mengetahui pengaruh gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) terhadap kompetensi aparatur ( $X_2$ ) di Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri.
3. Untuk mengetahui pengaruh gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) melalui kompetensi aparatur ( $X_2$ ) berpengaruh terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja (Y) di Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri.

4. Untuk mengetahui pengaruh gaya kepemimpinan ( $X_1$ ) terhadap penerapan anggaran berbasis kinerja (Y) di Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Sebagai sumbangan bagi kajian ilmu akuntansi sektor publik dalam penyusunan dan pengelolaan keuangan publik terutama bagi faktor-faktor yang dibutuhkan dalam penerapan anggaran berbasis kinerja pada organisasi sektor publik.

##### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

1. Untuk Dirjen Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri, penelitian ini diharapkan menjadi acuan dalam peningkatan kinerja pengelolaan keuangan kementerian sesuai dengan yang ditetapkan pemerintah yaitu anggaran berbasis kinerja.
2. Untuk penelitian selanjutnya, sebagai masukan bagi peneliti lanjutan tentang pendorong faktor yang dibutuhkan dalam keberhasilan penerapan penganggaran kinerja.