

BAB II

TUJUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengawasan Melekat

2.1.1.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah diterapkan dalam rangka pencapaian tujuan.

Melalui pengawasandapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan, dan ketentuan yang berlaku. Dengan pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Pemberian otonomi dan desentralisasi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah kabupaten dan kota menurut Mardiasmo (2002:215) akan membawa konsekuensi perubahan pada pola dan sistem pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan sebagai fungsi

manajemen sepenuhnya adalah mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam mencapai tujuan dan pelaksanaan tugas – tugas organisasi.

Menurut Ahli Halim (2002:131) pengawasan adalah

“Langkah–langkah atau tindakan-tindakan yang diperlukan agar segala kegiatan dapat berjalan sesuai dengan rencana dan tujuan yang telah ditetapkan.”

Menurut Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah (2009:128) definisi pengawasan secara umum adalah

“Seperangkat kegiatan atau tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah ditetapkan.”

2.1.1.2 Pengertian Pengawasan Melekat

Dalam pengawasan melekat, pelaku pengawasan adalah atasan yang dianggap memiliki kekuasaan (*power*) dan dapat bertindak bebas dari konflik kepentingan (*conflict of interest*). Dalam konsep pengawasan ini, para pelaku pengawasan lainnya seperti bawahan, orang lain, sistem dan masyarakat kurang diperhatikan dengan asumsi bahwa atasan dapat secara independen mengawasi bawahannya

Menurut Mustopadidjaja (2003:222) sesuai dengan inrtuksi Presiden No. 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan menyebutkan bahwa pengawasan melekat adalah

“Serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif dan represif agar pelaksanaan tugas bawahannya tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundangan yang berlaku.”

Sedangkan menurut Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah (2009:137)

pengawasan melekat adalah

“pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang diterapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau perundang-undangan yang berlaku.”

2.1.1.3 Ruang Lingkup Pengawasan Melekat

Secara konseptual pengawasan melekat meliputi pengawasan atasan dan sistem pengendalian manajemen (Revrison Baswir:2002) dalam Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah (2009:138) atas dasar pendapat tersebut berarti efektifitas pengawasan melekat sangat ditentukan oleh kualitas dan efektifitas kedua unsurnya. Dilihat dari ruang lingkungannya pengawasan melekat meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a) Pengawasan melekat yang dilaksanakan berdasarkan kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah, antara lain:
 - Kegiatan umum pemerintah, antara lain pemberian perijinan, pelayanan, pembinaan dan pengawasan, pemberdayaan masyarakat, perlindungan social
 - Pelaksanaan rencana dan proyek-proyek pembangunan
 - Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan aset daerah
 - Kegiatan BUMD, lembaga keuangan daerah dan Bank milik daerah

- Kegiatan aparatur pemerintah daerah dibidang kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.
- b) Pengawasan melekat dengan ruang lingkup sebagaimana diuraikan diatas dilakukan atasan struktural, fungsional, atau pimpinan proyek baik yang menyangkut aspek teknis maupun administratif, sesuai dengan satuan kerja waktu, kewenangan dan peraturan perundang-undang yang berlaku.

2.1.1.4 Tujuan dan Sasaran Pengawasan Melekat

Menurut Chabib Sholeh dan Heru Rochmansjah (2009:138-139) dilihat dari tujuan dan sasaran yang akan dicapai, pengawasan melekat bertujuan untuk terciptanya kondisi yang mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah, kebijakan, rencana serta peraturan perundang-undangan. Sementara yang menjadi sasaran pengawasan melekat adalah:

- a) Meningkatkan disiplin prestasi kerja, dan pencapaian target kinerja dari unit kerja yang dipimpinnya
- b) Menekan sekecil mungkin terjadinya kebocoran dan pemborosan keuangan daerah dan segala macam bentuk pemerasan serta pungutan liar
- c) Menekan sekecil mungkin terjadinya penyalahgunaan wewenang
- d) Mempercepat penyelesaian perjanjian dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat (mewujudkan pelayanan prima)
- e) Mempercepat urusan kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

2.1.1.5 Pelaksanaan Pengawasan Melekat

Sebagai salah satu fungsi manajemen, pengawasan mempunyai arti luas yang bersifat menyeluruh, yang didalamnya tercakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan penilaian terhadap semua kegiatan dalam organisasi. Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas perlu adanya prinsip-prinsip pengawasan, yang dapat di patuhi dan dijalankan dalam melaksanakan pengawasan tersebut. Adapun prinsip-prinsip pengawasan melekat menurut Victor dan Jusuf (1994:76) adalah:

- 1) Bahwa pada dasarnya pengawasan melekat dilakukan secara berjenjang. Namun, setiap pimpinan pada saat-saat tertentu dapat melakukan Pengawasan Melekat pada setiap jenjang yang ada dibawahnya.
- 2) Pengawasan melekat harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan secara sadar dan wajar sebagai salah satu fungsi manajemen yang penting dan tak terpisahkan dari perencanaan pengorganisasian dan pelaksanaan.
- 3) Pengawasan melekat lebih diarahkan pada usaha pencegahan terhadap penyimpangan, karena itu perlu sistem yang jelas yang dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Dalam pelaksanaan fungsi manajemen perlu dilakukan pengawasan melekat untuk menjamin agar tujuan dapat dicapai secara efisien dan efektif. Berbagai kegiatan pelaksanaan memerlukan pula pengawasan dalam rangka penyempurnaan perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan itu sendiri. Lebih dari itu hasil pengawasan juga dipergunakan untuk penyempurnaan sistem pengawasan.

- 4) Pengawasan melekat harus bersifat membina, karena itu penentu adanya suatu penyimpangan harus didasarkan pada criteria yang jelas dan penyimpangan tersebut harus dideteksi secara dini. Tindak lanjut terhadap temuan-temuan dalam pengawasan melekat harus dilakukan secara tepat dan tertib, didasarkan pada penilaian yang objektif melalui analisis yang cermat sesuai dengan kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk tindak lanjut yang berupa penghargaan bagi bawahan yang berprestasi baik.
- 5) Pengawasan melekat harus merupakan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan sebagai kegiatan rutin sehari-hari dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan.
- 6) Pengawasan melekat harus dilaksanakan dengan menggunakan sistem tertentu.
- 7) Pengawasan melekat merupakan pengawasan yang pokok sedangkan pengawasan-pengawasan lainnya menunjang keberhasilan pengawasan melekat

2.1.1.6 Indikator Pengawasan Melekat

Menurut Chabib Soleh dan Heru Rochmansyah (2009:140) indikator pengawasan melekat yaitu:

1. Meningkatkan disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas, yang meliputi:
 - Meningkatnya tingkat kehadiran

- Berkurangnya tunggakan kerja
 - Rencana yang disusun menggambarkan adanya sasaran yang jelas, dan dapat diukur serta dapat serta terlihat adanya kaitan antara rencana dengan program serta anggaran
 - Tugas dapat selesai sesuai dengan rencana
 - Tercapainya target kinerja
 - Berkurangnya kerja lembur
 - Meningkatnya disiplin pegawai
2. Berkurangnya penyalahgunaan wewenang, yang meliputi:
- Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah daerah
 - Terpenuhinya hak-hak pegawai dan masyarakat sesuai dengan yang menjadi haknya
3. Berkurangnya tingkat kebocoran, pemborosan dan pungutan liar, yang meliputi:
- Berkurangnya kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran, dan pemborosan, sebagaimana terbaca dalam laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya
 - Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas
4. Cepatnya penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan masyarakat, yang meliputi:
- Hilangnya antrian yang penuh dan sesak di loket pelayanan
 - Ketepatan waktu dalam perizinan dan pelayanan
 - Berkurangnya tunggakan kerja

- Makin primanya pelayanan masyarakat ditandai dengan berkurangnya tingkat pengaduan masyarakat

2.1.1.7 Dasar Hukum Pengawasan Dalam Sektor Publik

- 1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Keuangan Negara.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat.

2.1.2 Komitmen Organisasi

Bagian-bagian dari organisasi pemerintahan dan organisasi kepegawaian, pertanyaan mengenai keberadaan suatu departemen dalam sebuah organisasi sama pentingnya dengan pertanyaan kepada siapa departemen bertanggung jawab yaitu apakah mereka bertanggung jawab kepada atasan langsung sesuai dengan militer atau apakah terdapat garis kewenangan staf organisasi. Kepastian yang berhubungan dengan kondisi tersebut dapat ditentukan dengan menerjemahkan bagan organisasi. Jika bagan organisasi tidak tersedia, maka hendaknya dibuat terlebih dahulu. Dengan keadaan ini, garis kewenangan telah ditentukan dan departementalisasi mempunyai arti penting. Menurut Indra dalam buku Akuntansi Sektor Publik (2011:42), kertas kerja yang berhubungan dengan bagian-bagian

dalam organisasi harus mencakup data seperti yang terdapat dalam bagian selanjutnya.

1. Jenis Organisasi

Disini harus diselidiki apakah organisasi tersebut menggunakan organisasi garis seperti pada organisasi militer atau organisasi garis dan staf. Dalam organisasi seperti pada organisasi militer, garis wewenang bergerak dari pihak atasan ke pihak bawahan. Setiap bawahan bertanggung jawab kepada seorang atasan (pimpinan) dan tanggung jawabnya tetap. Dalam organisasi garis dan staf seseorang kepala bagian dapat dibantu oleh staf ahli. Tanggung jawab dari kepala bagian dapat didelegasikan kepada staf.

2. Bagian-bagian Dalam Organisasi Pemerintahan

Bagian-bagian dalam organisasi berikut memiliki fungsinya masing-masing, misalnya bagian administrasi keuangan dan dinas-dinas. Fungsi dari masing-masing bagian tersebut harus ditetapkan terlebih dahulu. Bagian-bagian yang ada dalam suatu organisasi pemerintahan berbeda satu sama lain tergantung pada jenis organisasinya, yaitu apakah organisasi tersebut termasuk ke dalam organisasi pusat, organisasi daerah atau organisasi dinas. Walaupun demikian, informasi-informasi yang dibutuhkan oleh setiap organisasi tersebut sama.

Dalam organisasi, komisi partisipasi sangat penting. Hal ini sangat berpengaruh walaupun visi dan misi organisasinya terbaik. Sebaliknya sebaik apapun partisipasi organisasi, apabila diperlakukan sewenang-wenang pada batas tertentu komitmennya berkurang pada organisasi. Dalam organisasi dan

partisipan agar berkembang sejalan dalam upaya mencapai tujuan organisasi, hal ini dikarenakan semakin tinggi komitmen karyawan maka potensi kerja dan pendaayagunaannya optimal.

Menurut L. Mathis-jhon H. Jackson (2006:54) dalam Didit Darmawan (2013:171) mengatakan bahwa:

“komitmen organisasi adalah tingkat sampai dimana karyawan yakin dan menerima tujuan organisasional, serta berkeinginan untuk tinggal bersama atau meninggalkan perusahaan pada ahirnya tercermin dalam ketidakhadiran dan angka perputaran karyawan.”

Sedangkan menurut Luthans Fred (2006:209) berpendapat bahwa komitmen organisasi merupakan sikap yang merefleksikan loyalitas karyawan pada organisasi dan proses yang berkelanjutan yaitu anggota organisasi mengekspresikan perhatiannya terhadap organisasi dan keberhasilannya serta kemajuan yang berkelanjutan.

2.1.2.1 Pengertian Komitmen Organisasi

Pengertian Komitmen dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yaitu perjanjian atau ketertarikan untuk melakukan sesuatu. Beberapa penulis memberikan pengertian yang berbeda-beda terhadap komitmen.

Menurut pendapat Wiener yang dikutip oleh Edfan (2002:90) yang mendefinisikan sebagai dorongan dari dalam individu untuk berbuat sesuatu agar dapat menunjang keberhasilan organisasi sesuai dengan tujuan dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi.

Rosidi (2000) mengutip pendapat Finn, Munter (1993:148):

“Komitmen adalah interitas seseorang untuk mengidentifikasi dirinya serta tingkat keterlibatannya dalam suatu organisasi ataupun profesi. Dengan komitmen berarti terdapat upaya yang sungguh-sungguh dan keterikatan untuk melaksanakan dan mencapai target sasaran yang telah disepakati bersama.”

Menurut Porter yang dikutip Mowday dan dikutip kembali oleh Sri Kuntjoro (2009):

“Komitmen organisasi adalah kekuatan yang bersifat efektif dan individu dalam mengidentifikasi keterlibatan dirinya kedalam organisasi.”

Hal ini ditandai dengan tiga hal, yaitu:

- 1) Penerimaan terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi;
- 2) Kesiapan dan ketersediaan untuk berusaha sungguh-sungguh atas nama organisasi;
- 3) Keinginan untuk mempertahankan keanggotaan didalam organisasi (menjadi bagian organisasi)

2.1.2.2 Jenis-Jenis Komitmen Organisasi

Dikutip dari artikel Sri Kuntjoro (2009) berjudul “Komitmen Organisasi” adalah sebagai berikut:

Menurut Mowday, Porter dan Streers lebih dikenal dengan pendekatan sikap terhadap organisasi. Komitmen organisasi ini memiliki dua bagian yaitu sikap dan kehendak untuk bertingkah laku.

Yang termasuk kedalam sikap adalah:

1. Identifikasi dengan organisasi adalah penerimaan tujuan organisasi, dimana penerimaan itu merupakan dasar komitmen organisasi. Tampil melalui sikap menyetujui kebijakan organisasi, kesamaan nilai-nilai pribadi dengan nilai-nilai perusahaan, rasa kebanggaan menjadi bagian organisasi.
2. Keterlibatan dengan peranan pekerjaan di organisasi tersebut, karyawan yang memiliki komitmen tinggi akan menerima hampir semua pekerjaan yang diberikan kepadanya.
3. Kehangatan afeksi dan loyalitas terhadap organisasi merupakan evaluasi terhadap komitmen, serta adanya keterikatan emosional dan keterkaitan antara perusahaan dengan karyawannya dengan komitmen tinggi merasakan adanya loyalitas dan rasa memiliki terhadap perusahaan.

Sedangkan yang termasuk kehendak untuk bertingkah laku adalah:

1. Ketersediaan untuk menampilan usaha. Hal ini tampil melalui kesediaan bekerja melebihi apa yang diharapkan agar perusahaan dapat maju. Karyawan dengan komitmen tinggi, ikut memperhatikan nasib perusahaan.
2. Keinginan tetap dalam organisasi. Pada karyawan yang memiliki komitmen tinggi, hanya sedikit alasan untuk keluar dari perusahaan dan ada keinginan bergabung dengan perusahaan untuk waktu yang lama.

Jadi seseorang yang memiliki komitmen tinggi akan memiliki identifikasi terhadap perusahaan, terlibat sungguh-sungguh dalam pekerjaan dan ada loyalitas serta afeksi positif terhadap perusahaan dan keinginan untuk tetap bergabung dengan perusahaan dalam jangka waktu lama.

Komitmen dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu komitmen aktif dan komitmen pasif. Dimana komitmen aktif bercirikan keterlibatan dan identifikasi sedangkan komitmen pasif dicirikan oleh keinginan untuk tetap tinggal dalam organisasi.

2.1.2.3 Indikator Komitmen Organisasi

Indikator komitmen organisasi menurut Mayer dan Allen yang dikutip oleh Fred Luthans (2006:249). Adalah sebagai berikut:

1. Komitmen afektif (*Affective commitment*) adalah keterikatan emosional karyawan, dan keterlibatan dalam organisasi.
2. Komitmen berkelanjutan (*Continuance commitment*) adalah komitmen berdasarkan kerugian yang berhubungan dengan keluarnya karyawan dari organisasi. Hal ini mungkin karena kehilangan senioritas atas promise atau benefit.
3. Komitmen normatif (*Normative commitment*) adalah perasaan wajib untuk tetap berada dalam organisasi karena memang harus begitu, tindakan tersebut merupakan hal benar yang harus dilakukan.

2.1.2.4 Bentuk Komitmen Organisasi

Kanter dalam Sopiah (2008:158) mengemukakan adanya tiga bentuk komitmen organisasi yaitu:

1. Komitmen berkesinambungan (*continuance commitment*), yaitu komitmen yang berhubungan dengan dedikasi anggota dalam melangsungkan kehidupan

organisasi dan menghasilkan orang yang mau berkorban dan berinvestasi pada organisasi.

2. Komitmen terpadu (*cohesion commitment*), yaitu komitmen anggota terhadap organisasi sebagai akibat adanya hubungan social dengan anggota lain didalam organisasi. Ini terjadi karena karyawan percaya bahwa norma-norma yang bermanfaat.
3. Komitmen terkontrol (*control commitment*), yaitu komitmen anggota pada norma organisasi yang memberikan perilaku ke arah yang diinginkan. Norma-norma yang dimiliki organisasi sesuai dan mampu memberikan sumbangan terhadap perilaku yang diinginkan.

2.1.2.5 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Komitmen Organisasi

Menurut Steers dalam Sopiah (2008:163) mengidentifikasi ada tiga faktor yang mempengaruhi komitmen organisasi, yaitu:

1. Ciri pribadi pekerja, termasuk masa jabatannya dalam organisasi, dan variasi kebutuhan dan keinginan yang berbeda dari tiap karyawan;
2. Ciri pekerja, seperti identitas tugas dan kesempatan berinteraksi dengan rekan sekerja;
3. Pengalaman kerja, seperti keterandalan organisasi di masa lampau dan cara pekerja-pekerja lain mengutarakan dan membicarakan perasaannya mengenai organisasi.

Minner dan Sopiah (2008:163) mengemukakan empat faktor yang mempunyai komitmen karyawan pada organisasi, yaitu:

1. Faktor personal, missal usia, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman kerja, kepribadian, dll
2. Karakter pekerjaan, misalnya lingkup jabatan, tantangan dalam lingkup pekerjaan, tingkat kesilitan dalam pekerjaan, dll
3. Karakteristik struktur, misalnya besar / kecilnya organisasi, bentuk organisasi seperti sentralisasi atau desentralisasi kehadiran serikat pekerja dan tingkat pengendalian yang dilakukan organisasi terhadap karyawan;
4. Pengalam kerja, pengalaman kerja karyawan sangat berpengaruh terhadap tingkat komitmen karyawan pada organisasi. Karyawan yang baru beberapa tahun bekerja dan karyawan yang sudah puluhan tahun bekerja dalam organisasi tentu memiliki tingkat komitmen yang berlainan.

Stum dalam Sopiah (2008:164) mengemukakan ada lima faktor yang berpengaruh terhadap komitmen organisasi, yaitu:

- a) Budaya keterbukaan
- b) Kepuasan kerja
- c) Kesempatan personal untuk berkembang
- d) Arah organisasi
- e) Penghargaan kerja sesuai dengan kebutuhan

Sedangkan menurut Schultz dan Ellen, dalam Didit Darmawan (2013:173) menyatakan bahwa komitmen organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor personal dan operasional yang dapat mempengaruhi komitmen organisasi adalah sikap yang positif terhadap rekan kerja, sedangkan faktor-faktor operasional yang dapat mempengaruhi komitmen organisasi antara lain pengayaan tugas, pekerjaan,

otonomi dan kesempatan untuk menggunakan kemampuan yang dimiliki. Mereka juga mengatakan ada tiga komponen penting dalam komitmen organisasi tersebut adalah :

- Penerimaan nilai dan tujuan dari organisasi;
- Kenginan untuk menjadi bagian dari suatu organisasi dan melakukan tugas dengan baik dan
- Memiliki keinginan kuat untuk tetap berada di dalam organisasi.

Studi yang dilakukan oleh Hutchinson dan Sowa dalam Schultz dan Ellen, dalam Didit Darmawan (2013:173) menunjukkan bahwa tingginya komitmen organisasi yang dimiliki karyawan dipengaruhi oleh persepsi mereka terhadap seberapa tinggi komitmen yang ditunjukkan organisasi kepada mereka. Semakin tinggi karyawan merasa harapan mereka dapat dicapai oleh organisasi, semakin patuh pula mereka terhadap organisasi. Akhirnya dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi komitmen organisasi adalah:

1. Faktor personal

Faktor yang berasal dari individu dalam menyikapi bermacam masalah yang ada didalam suatu organisasi, hubungan interpersonal diantara individu, pendidikan, dorongan berprestasi, masa kerja dan usia.

2. Faktor organisasional

Faktor ini berasal dari luar individu menyangkut permasalahan eksternal individu yang didalamnya termasuk pengayaan tugas, tantangan kerja, komunikasi antar individu kerjasama dan kepercayaan yang tinggi.

2.1.2.6 Dampak Komitmen Organisasi

Komitmen karyawan terhadap organisasi adalah bertingkat dari tingkatan yang sangat rendah hingga tingkatan yang sangat tinggi. Kanter dalam Sopiah (2008:166) mengemukakan bahwa manajer akan memilih karyawan yang bisa dipercaya dan mengabaikan karyawan yang kurang memiliki komitmen organisasi. Hacker dalam Sopiah (2008:166) menambahkan bahwa tanpa menunjukkan komitmen yang meyakinkan maka promosi seorang karyawan ke jabatan yang lebih tinggi tidak akan dilakukan. Ditinjau dari segi organisasi, karyawan yang berkomitmen rendah akan berdampak pada turn over Koch, dalam Sopiah (2008:166), tingginya absensi, meningkatkan kelambanan kerja dan kurangnya intensitas untuk bertahan sbagai karyawan diorganisasi tersebut, rendahnya kualitas kerja dan kurangnya loyalitas pada perusahaan. Near dan Jansen dalam Sopiah (2008:166) menambahkan bahwa bila komitmen karyawan rendah maka ia bisa memicu perilaku karyawan yang kurang baik, misalnya tindakan kerusuhan yang dampak lebih lanjutnya adalah reputasi organisasi menurun, kehilangan kepercayaan dari klien dan dampaknya yang lebih jauh lagi adalah menurunnya laba perusahaan.

Ditinjau dari sudut karyawan, komitmen karyawan yang tinggi akan berdampak pada peningkatan karir karyawan itu sendiri. Newstroom dalam Sopiah (2008:166) membuat semacam jargon “loyalah pada perusahaan maka perusahaan maka perusahaan akan loyal pada anda.”

2.1.3 Anggaran

2.1.3.1 Pengertian Anggaran

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

Proses penganggaran adalah sebuah proses penting yang sering kali menjadi perhatian tersendiri bagi sebuah organisasi sektor publik. Pendekatan-pendekatan penyusunan anggaran juga telah berkembang sedemikian rupa mengikuti perkembangan zaman dan dinamika kebutuhan organisasi sektor publik sendiri.

Penganggaran dalam organisasi sektor publik merupakan tahapan yang cukup rumit dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Hal tersebut berbeda dengan penganggaran pada sektor swasta yang relatif nuansa politisnya. Pada sektor swasta, anggaran merupakan bagian dari rahasia perusahaan yang tertutup untuk public, namun sebaliknya pada

Menurut Mulyadi (2001:488), anggaran adalah:

“suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.”

Peranan anggaran merupakan alat untuk membantu manajemen dalam pelaksanaan, perencanaan, koordinasi, pengawasan dan juga sebagai pedoman kerja dalam menjalankan perusahaan untuk tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut V. Wiratna Sujarweni (2015:29) anggaran memiliki beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1) Alat perencanaan

Anggaran merupakan alat pengendali manajemen dalam rangka mencapai tujuan. Anggaran digunakan untuk merencanakan apa saja yang akan digunakan oleh organisasi beserta rincian biaya yang dibutuhkan dan rencana sumber pendapatan yang akan diperoleh organisasi. Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sejalan dengan visi, misi dan sasaran yang sudah ditetapkan.
- Merencanakan berbagai program, kegiatan, serta sumber pendapatan
- Mengalokasikan dana untuk program dan kegiatan yang sudah disusun
- Menentukan indikator kinerja pencapaian strategi

2) Alat pengendalian

Anggaran berisi rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran organisasi sektor publik, dimaksudkan dengan adanya anggaran, semua bentuk pengeluaran dan pemasukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanpa adanya anggaran, organisasi akan sulit mengendalikan pengeluaran dan pemasukan. Sehingga dapat dikatakan bahwa pimpinan yaitu presiden, menteri, gubernur, bupati dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan lewat anggaran. Anggaran sektor publik dapat digunakan untuk mengendalikan kekuasaan eksekutif.

Anggaran sebagai alat pengendali manajerial, anggaran ini berfungsi untuk meyakinkan organisasi sektor publik bahwa organisasi mempunyai sumber dana untuk membiayai rencana program-program organisasi. Anggaran sebagai pengendali manajemen organisasi untuk tidak melakukan pemborosan dan bekerja secara efisien tanpa ada korupsi.

Pengendalian anggaran dapat dilakukan melalui 4 cara, yaitu:

- Membandingkan kinerja anggaran dengan realisasi
- Menghitung selisih anggaran
- Menemukan pos-pos biaya yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan
- Merevisi anggaran biaya dan pendapatan untuk tahun berikutnya

3) Alat kebijakan fiskal

Dengan menggunakan anggaran dapat diketahui bagaimana kebijaksanaan fiskal yang akan dijalankan organisasi, dengan demikian akan mudah untuk memprediksi dan mengestimasi ekonomi dan organisasi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, mengkoordinasi dan memfasilitasi kegiatan ekonomi masyarakat untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4) Alat politik

Anggaran dapat digunakan sebagai alat politik yaitu bentuk dokumen politik yang dapat dijadikan komitmen kesepakatan eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Manajer publik dapat dikatakan gagal dan kredibilitas pemerintah menurun apabila gagal melaksanakan anggaran yang telah disetujui.

5) Alat koordinasi dan komunikasi

Dalam menyusun anggaran dilakukan komunikasi dan koordinasi antar unit kerja. Dalam perencanaan dan pelaksanaan anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh organisasi. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja di dalam pencapaian tujuan organisasi.

6) Alat pencapaian kinerja

Perencanaan anggaran dan pelaksanaannya akan menjadi penilaian kinerja manajemen organisasi publik. Kinerja manajemen dan peminanakan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran serta pelaksanaan efisiensi anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk melakukan pengendalian dan penilaian kinerja.

7) Alat motivasi

Anggaran dapat digunakan untuk memberi motivasi bagi pimpinan dan karyawan dalam bekerja secara efektif dan efisien. Dengan membuat anggaran yang tepat dan dapat melaksanakannya sesuai target dan tujuan organisasi, maka manajemen dikatakan mempunyai kinerja yang baik.

8) Alat menciptakan ruang publik

Anggaran publik dapat digunakan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik, dimana keberadaan anggaran tidak boleh diabaikan oleh berbagai organisasi sektor publik seperti cabinet, birokrat dan DPR/MPR, maupun masyarakat, LSM, perguruan tinggi dan berbagai organisasi kemasyarakatan lainnya. Beberapa pihak tersebut terlibat secara langsung maupun tidak

langsung dalam penganggaran publik. Kelompok masyarakat yang terorganisir juga akan selalu berusaha untuk mempengaruhi besarnya anggaran pemerintah. Sedang kelompok masyarakat yang tidak terorganisir akan mempercayakan pendapat dan aspirasi melalui proses politik yang ada.

2.1.3.2 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Bastian (2006) mendefinisikan anggaran berbasis kinerja sebagai berikut:

”sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategi organisasi.”

Pengertian anggaran berbasis kinerja adalah penggunaan anggaran berdasarkan output yang dihasilkan. Menurut keputusan Menteri dalam negeri nomor 29 tahun 2002 yang sekarang berubah menjadi Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 anggaran pendapatan belanja Daerah (APBD) dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja, artinya sistem anggaran yang mengutamakan pencapaian hasil kinerja atau keluaran (*output*) dari perencanaan alokasi biaya yang telah ditetapkan.

Menurut Muhammad Syam Khusufi (2013:35) menjelaskan anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut: Sistem anggaran yang lebih menekankan pada pendayagunaan dana yang tersedia untuk mencapai hasil yang optimal. Sedangkan menurut Mardiasmo (2009: 52) anggaran kinerja adalah anggaran yang didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Oleh karena itu, anggaran digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan.

Dan menurut Mahmudi (2009:158) menjelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja yaitu: Sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program. Maka dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan suatu sistem perencanaan program yang akan dilakukan pemerintah dengan menetapkan tolak ukur kinerja sebagai pembanding dalam mencapai tujuan.

Anggaran berbasis kinerja disusun untuk membantu pemerintah dalam melakukan koordinasi setiap kegiatan dan mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam sistem anggaran, khususnya kelemahan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran Berbasis Kinerja pada pemerintah daerah pertama kali digulirkan dengan terbitnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 yang berisi panduan untuk membuat anggaran kinerja, pelaksanaan anggaran sampai dengan pelaporan pelaksanaan anggaran. Regulasi ini kemudian disempurnakan dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 sebagai penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, maka penyusunan APBD dilakukan dengan mengintegrasikan program dan kegiatan masing-masing satuan kerja di lingkungan pemerintah daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan yang ditetapkan didalam dokumen perencanaan. Dengan demikian tercipta sinergi dan rasionalitas yang tinggi dengan mengalokasikan sumber daya yang terbatas

untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang tidak terbatas. Hal tersebut juga untuk menghindari duplikasi rencana kerja serta bertujuan untuk meminimalisasi kesenjangan antara target dengan hasil yang dicapai berdasarkan tolak ukur kinerja yang telah ditetapkan. Penganggaran berbasis kinerja ini berfokus pada efisiensi penyelenggaraan suatu aktivitas atau kegiatan. Efisiensi itu sendiri adalah perbandingan antara *output* dengan *input*. Suatu aktivitas dikatakan efisien, apabila output yang dihasilkan lebih besar dengan input yang sama, atau output yang dihasilkan adalah sama dengan input yang lebih sedikit. Anggaran ini tidak hanya didasarkan pada apa yang dibelanjakan saja, seperti yang terjadi pada sistem anggaran tradisional, tetapi juga didasarkan pada tujuan/rencana tertentu yang pelaksanaannya perlu disusun atau didukung oleh suatu anggaran biaya yang cukup dan terukur juga penggunaan biaya tersebut harus efisien dan efektif. Berbeda dengan penganggaran dengan pendekatan tradisional, penganggaran dengan pendekatan kinerja ini disusun dengan orientasi output. Jadi, apabila kita menyusun anggaran dengan pendekatan kinerja, maka kita harus fokus pada apa yang ingin dicapai. Jika fokus ke output berarti pemikiran tentang tujuan kegiatan harus sudah tercakup disetiap langkah ketika menyusun anggaran.

2.1.3.3 Prinsip-prinsip Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009) anggaran berbasis kinerja memiliki lima prinsip yaitu sebagai berikut:

1. **Transparansi dan akuntabilitas anggaran**

Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau

proyek yang dianggarkan, anggota masyarakat memiliki hak akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.

2. Disiplin anggaran

Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya. Dengan kata lain, bahwa penggunaan setiap pos anggaran harus sesuai dengan kegiatan/proyek yang diusulkan.

3. Keadilan anggaran

Perguruan tinggi wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok sivitas akademik dan karyawan tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan, karena pendapatan perguruan tinggi pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan.

4. Efisiensi dan efektivitas anggaran

Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat

dipertanggungjawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan *stakeholders*.

5. Disusun dengan pendekatan kinerja

Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

Pemerintah daerah diharuskan menetapkan anggaran kinerja karena memudahkan pengambilan keputusan dalam menentukan prioritas tujuan, sasaran, program, kegiatan dan belanja, memudahkan dalam mengkomunikasikan prioritas pemerintah daerah kepada masyarakat, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan anggaran, dan mematuhi peraturan perundangan yang disyaratkan pemerintah pusat.

Pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang terdapat dalam pendekatan tradisional, khususnya kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik.

Pendekatan ini menggeser penekanan penganggaran dari sebelumnya yang sangat menekankan pos belanja pada kinerja terukur dari aktivitas dan program kerja. Fokus utama dari pendekatan ini adalah pada tingkat efisiensi penyelenggaraan aktivitas.

Karakteristik dari pendekatan ini dapat diringkas sebagai berikut:

1. Mengklasifikasikan akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas juga berdasarkan unit organisasi dan rincian belanja
2. Menyelidiki dan mengukur aktivitas guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendapatkan standar biaya
3. Mendasarkan anggaran untuk periode yang akan datang pada biaya unit per standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tersebut.

Kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapaidari pelaksanaan dengan tujuan untuk mencapai sasaran, tujuan, misi, da visi organisasi. Menurut Mardiasmo (2002), sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang betujuan untuk membantu manajer sektor piblik menilai pencapain suatu strategi melalui alat ukur financial dan nonfinansial. Kinerja tersebut harus diukur dan dilaporkan dalam bentuk laporan kinerja. Pengukuran kinerja ini dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi.

2.1.3.4 Tujuan dan Manfaat Kinerja

Menurut V.Wiratna Sujarweni (2015:107) tujuan dilakukannya pengukuran kinerja sektor publik antara lain :

1. Akan dapat memperbaiki kinerja masa yang akan datang agar lebih baik dalam mencapai tujuan organisasi sektor publik
2. Pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai pengambilan keputusan misalnya mengganti kebijakan, mempertahankan pimpinan.
3. Mewujudkan tanggung jawab publik

4. Untuk mengkomunikasikan strategi menjadi lebih baik antara atasan dan bawahan
5. Mengalokasikan sumber daya
6. Untuk mengukur kinerja finansial dan non finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian
7. Pengukuran kinerja pendorong terciptanya akuntabilitas publik

Setelah tujuan pengukuran kinerja dicapai maka perusahaan akan mendapat manfaat langsung yaitu seperti yang dikemukakan oleh Mardiasmo (2004) :

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang 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 secara objektif atas pencapaian yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan telah terpenuhi
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif

2.1.3.5 Karakteristik Anggaran Berbasis Kinerja

Karakteristik anggaran berbasis kinerja menurut Mursyidi (2013:58) adalah sebagai berikut:

1. Mengklasifikasikan akun-akun dalam anggaran berdasarkan fungsi dan aktivitas juga berdasarkan unit organisasi dan rincian belanja.
2. Menyelidiki dan mengukur aktifitas guna mendapatkan efisiensi maksimum dan untuk mendapatkan standar biaya.
3. Mendasarkan anggaran untuk periode yang akan datang pada biaya per unit standar dikalikan dengan unit aktivitas yang diperkirakan harus dilakukan pada periode tertentu.

Anggaran berbasis kinerja melakukan pengklasifikasian akun-akun dalam setiap anggaran berdasarkan menggunakan standar biaya untuk memperoleh efisiensi maksimal yang anggarannya disusun berdasarkan pada perkiraan biaya per unit standar dikalikan dengan jumlah unit aktivitas yang akan dilakukan dalam periode tersebut.

2.1.3.6 Proses Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja

Perencanaan Anggaran Berbasis Kinerja menurut Indra Bastian (2012: 45) adalah Suatu proses yang tidak pernah berakhir. Apabila sebuah perencanaan telah ditetapkan, maka dokumen menyangkut perencanaan terkait harus diimplementasikan. Sedangkan definisi perencanaan menurut Deacon (2010: 52) adalah Upaya penyusunan berbagai keputusan yang bersifat pokok, yang dipandang paling penting dan yang akan dilaksanakan menurut urutannya guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Maka dari kedua definisi diatas dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah proses guna mengupayakan penetapan rencana dari berbagai keputusan yang bersifat pokok dan akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2.1.3.7 Tahap Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan yang dilakukan dengan memperlihatkan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Berdasarkan Pasal 7 PP Nomor 21 Tahun 2004 Kementrian Negara/Lembaga diharuskan menyusun anggaran dengan mengacu kepada indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

Anggaran berbasis kinerja sebagai suatu organisasi dalam memperoleh hasil yang maksimal, dimana seluruh aktivitas yang akan dilakukan harus selalu dalam kerangka tujuan yang ditetapkan setara dalam jangka panjang dapat mewujudkan strategi yang dimiliki. Oleh karena itu, suatu anggaran yang akan didesain dan disusun harus mampu menjadi panduan yang baik bagi pelaksana aktivitas yang akan dilakukan oleh organisasi sesuai dengan tujuan dan strategi yang telah ditetapkan. Untuk mewujudkan hal tersebut dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus melalui beberapa tahap penyusunan seperti yang telah disebutkan Pasal 7 ayat (2) PP Nomor 21 Tahun 2004 diatas yaitu:

Tahap penyusunan anggaran berbasis kinerja: Indikator kinerja, standar biaya, evaluasi kinerja. Adapun penjelasan dari kutipan diatas yang kembali di pertegas oleh pasal 5 ayat (3) PP Nomor 90 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

1. Indikator kinerja

Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Dalam konteks penerapan anggaran berbasis kinerja ini, indikator kinerja dibagi menjadi 3 level, yaitu:

- a) Indikator Kinerja Utama (IKU) untuk menilai tingkat keberhasilan Program.
- b) Indikator Kinerja Kegiatan (IKK) untuk menilai tingkat keberhasilan Kegiatan.
- c) Indikator Keluaran untuk menilai tingkat keberhasilan Subkegiatan.

2. Standar biaya

Standar Biaya adalah satuan biaya atau harga tertinggi dari suatu barang dan jasa baik secara mandiri maupun gabungan yang diperlukan untuk memperoleh keluaran tertentu dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja. Standar Biaya dapat bersifat umum atau bersifat khusus. Standar Biaya Umum (SBU) adalah satuan biaya yang merupakan batas tertinggi yang berlaku secara nasional, dimana penggunaannya bersifat lintas Kementerian Negara/Lembaga atau lintas wilayah. Sedangkan Standar Biaya Khusus (SBK) adalah standar biaya yang digunakan untuk kegiatan yang khusus dilaksanakan Kementerian Negara/Lembaga tertentu atau di wilayah tertentu. Idealnya standar biaya yang digunakan adalah standar biaya keluaran. Akan tetapi pada tahap awal penerapan PBK, standar biaya yang digunakan adalah standar biaya masukan.

3. Evaluasi kinerja

Evaluasi kinerja adalah proses untuk menghasilkan informasi capaian kinerja yg telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan dan anggaran (dalam hal ini RKA-KL). Evaluasi dilakukan dengan cara membandingkan antara target kinerja dengan hasil yang dicapai, serta membandingkan rencana penggunaan dana dengan realisasinya. Proses ini sangat penting untuk menunjukkan adanya keterkaitan antara pendanaan dengan capaian kinerja. Tujuan lain dari evaluasi kinerja adalah untuk mengukur tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan serta sebagai umpan balik (*feedback*) untuk penyusunan RKA-KL dan perbaikan kinerja pada tahun berikutnya.

Penganggaran merupakan proses penerjemahan rencana aktivitas kedalam rencana keuangan. Perencanaan aspek kegiatan selalu diawali dengan bagaimana menjabarkan visi atau misi dan strategi ke dalam berbagai tema tujuan strategi hingga dimensi aktivitas. Pada tahap pelaksanaan dan pengendalian aspek strategis akan mengendalikan arah organisasi melalui analisis laporan kinerja, baik strategis maupun operasional dari berbagai lapisan manajemen. Anggaran yang sudah disahkan merupakan kesanggupan atau komitmen manajemen untuk melaksanakan rencana seperti yang tercantum dalam anggaran tersebut.

2.1.3.8 Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja akan memberikan informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program atau kegiatan pada suatu kementrian atau lembaga, serta dampak hasilnya bagi masyarakat. Informasi kinerja yang dicantumkan tidak

hanya keluaran dan hasil pada tingkatan kegiatan tetapi juga menjelaskan hubungan erat antar tingkatan tersebut.

Menurut Indra Bastian (2012: 53) dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja yang lebih menekankan pada informasi kinerja sebagaimana gambaran diatas, maka siklus yang harus dijalani terdiri dari delapan tahapan yaitu:

- a. Penetapan sasaran strategis.
- b. Penetapan *outcome*, program, output dan kegiatan.
- c. Penetapan indikator kinerja utama program dan indikator kinerja kegiatan.
- d. Penetapan standar biaya.
- e. Penghitungan kebutuhan anggaran.
- f. Pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan.
- g. Pertanggung jawaban.
- h. Pengukuran dan evaluasi kinerja.

2.1.3.9 Keunggulan dan Kelemahan Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran berbasis kinerja merupakan bagian dari *New Public Management* yang merupakan penyempurnaan dari anggaran tradisional, dimana anggaran dengan pendekatan kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kekurangan yang disebabkan oleh tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam mencapai tujuan dan sasaran publik.

Meskipun demikian, anggaran kinerja disusun sebagai dasar penyempurnaan anggaran tradisional tidak terlepas dari adanya kelebihan dan kekurangan.

Menurut Dedi Nordiawan (2009:27) dijelaskan bahwa kelebihan dan kekurangan dari anggaran kinerja ini adalah sebagai berikut:

- a) Keunggulan dari penggunaan anggaran berbasis kinerja adalah penekanan pada dimasukkannya deskripsi secara negatif dari setiap aktivitas di setiap anggaran yang diajukan.
- b) Anggaran disusun berdasarkan aktivitas yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif.
- c) Penekanannya pada kebutuhan untuk mengukur output dan input.
- d) Anggaran kinerja memasyarakatkan adanya data-data kinerja memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi dari jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu.
- e) Menyediakan pada eksekutif pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.
- f) Anggaran kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran dari pada berapa jumlah anggaran yang terpakai.

Kelemahan dari anggaran berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

- a) Hanya sedikit dari pemerintah pusat dan daerah yang memiliki staf anggaran atau akuntansi yang memiliki kemampuan memadai untuk mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
- b) Banyak jasa dan aktivitas pemerintah telah secara khusus dibuat dengan dasar anggaran yang dikeluarkan (*cash basis*).

- c) Kadang, aktivitas diukur biaya secara detail dan dilakukan pengukuran secara detail lainnya tanpa adanya pertimbangan memadai yang diperlukan pada perlu atau tidaknya aktivitas itu sendiri.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa sebaik apapun anggaran kinerja tersebut direncanakan pada dasarnya akan terdapat kekurangan atau kelemahan

2.1.3.10 Indikator Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja

Elemen-elemen Anggaran Berbasis Kinerja, Menurut Mardiasmo (2009; 55) dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu, yaitu:

1. Visi dan misi yang hendak dicapai

Visi mengacu kepada hal yang ingin dicapai oleh pemerintah dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.

2. Tujuan

Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan.

3. Sasaran

Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan

menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely*).

4. Program

Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program harus disertai dengan target sasaran output dan outcome serta memiliki keterkaitan dengan tujuan dan sasaran.

5. Kegiatan

Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program.

Menurut Dedi Nordiawan (2009: 55), elemen-elemen yang diperlukan untuk menyusun anggaran berbasis kinerja adalah:

1. Penetapan Strategi Organisasi (visi dan misi)

Visi dan misi merupakan cara pandang jauh kedepan dan memberikan gambaran tentang suatu kondisi yang harus dicapai oleh suatu organisasi. Visi dan misi organisasi harus dapat mencerminkan apa yang ingin dicapai; memverifikasi arah dan fokus strategi yang jelas; menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis; memiliki orientasi masa depan; menumbuhkan seluruh unsur organisasi; menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

2. Tujuan

Tujuan yang dimaksud dalam hal ini adalah sesuatu yang akan dicapai dalam kurun waktu satu tahun atau tujuan operasional. Tujuan operasional harus memiliki beberapa karakteristik seperti:

- Harus mempresentasikan hasil akhir (*true ends / outcome*) bukannya keluaran (*output*).
 - Harus dapat diukur dalam jangka pendek agar dapat dilakukan tindakan koreksi (*corrective action*);
 - Harus dapat diukur menentukan apakah hasil akhir (*outcome*) yang diharapkan telah dicapai;
 - Harus tepat, artinya tujuan tersebut memberikan peluang kecil untuk menimbulkan interpretasi individu.
3. Penetapan aktivitas
- Aktivitas harus dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan operasional.
4. Evaluasi dan pengambilan keputusan
- Proses ini dapat dilakukan dengan standar baku yang ditetapkan oleh organisasi ataupun dengan memberikan kebebasan pada masing-masing unit untuk membuat kriteria dalam menentukan peringkat.

2.2 Kerangka Pemikiran

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 dan Nomor 33 Tahun 2004, membawa konsekuensi bagi daerah dalam bentuk pertanggung jawaban atas pengalokasian dana yang dimiliki dengan cara yang efektif dan efisien. Pemerintah daerah perlu melakukan penggolongan dana publik yang didasarkan pada konsep dasar *performance budgeting system* (anggaran kinerja). Satuan Kerja Perangkat Daerah harus mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan

anggaran berbasis kinerja melalui dukungan pengawasan melekat dan komitmen organisasi.

Menurut Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah (2009:137) pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang diterapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Chabib Soleh dan Heru Rochmansyah (2009:140) indikator pengawasan melekat yaitu:

1. Meningkatkan disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas,
2. Berkurangnya penyalahgunaan wewenang.
3. Berkurangnya tingkat kebocoran, pemborosan dan pungutan liar.
4. Cepatnya penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan masyarakat.

Pengaruh Pengawasan Melekat terhadap Pelaksanaan Anggaran berbasis kinerja, hal ini sesuai dengan pendapat Menurut Revrisond (2014: 157) pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya pengawasan melekat ini maka realisasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah akan lebih terarah dalam pencapaian sasaran anggaran. Pada dasarnya tujuan pengawasan melekat adalah untuk mendukung kelancaran dan

ketetapan pelaksanaan kegiatan pemerintah berdasarkan undang – undang yang berlaku.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pengawasan melekat merupakan suatu tindakan yang menjadi bagian dari aspek pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, apabila pengawasan melekat telah ditetapkan dan dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku maka akan mendukung tercapainya efektivitas pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yang baik yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan

Pendapat ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Rudi Harto (2012), dimana hasil penelitian pengawasan melekat secara parsial berpengaruh terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

Pengawasan melekat mempunyai hubungan dengan komitmen organisasi, dapat terlihat dari pendapat berikut, dimana pengawasan melekat yang efektif akan mendorong komitmen unsur – unsur organisasi dibawah pengawasan. Sedangkan komitmen organisasi yang tinggi akan membantu mewujudkan pelaksanaan pengawasan yang efektif

Pendapat ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Vhoni Anjela (2018), dimana hasil penelitian menunjukkan terdapat korelasi antara Pengawasan Melekat dengan Komitmen Kerja.

Selain pengawasan melekat, hal lain yang mempengaruhi pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah komitmen organisasi. Untuk memperoleh jaminan yang cukup dari sasaran kinerja perlu melancarkan dan memperlakukan pengawasan-pengawasan yang efektif terhadap suatu aktivitas, salah satunya pada pelaksanaan komitmen organisasi.

Menurut Luthans Fred (2006: 209) berpendapat bahwa komitmen organisasi merupakan sikap yang merefleksikan loyalitas karyawan pada organisasi dan proses yang berkelanjutan yaitu anggota organisasi mengekspresikan perhatiannya terhadap organisasi dan keberhasilannya serta kemajuan yang berkelanjutan.

Indikator komitmen organisasi menurut Mayer dan Allen yang dikutip oleh Fred Luthans (2006:249). Adalah sebagai berikut:

1. Komitmen afektif (*Affective commitment*).
2. Komitmen berkelanjutan (*Continuance commitment*).
3. Komitmen normatif (*Normative commitment*).

Pengaruh komitmen organisasi terhadap pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, dapat dilihat dari pendapat yang dikemukakan oleh Kreitner dan Kinicki, (2011:174), bahwa kinerja pemerintah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik sangat dipengaruhi oleh pengelolaan anggaran yang sesuai dengan pendekatan kinerja (*performance based budgeting*). Kemudian dengan adanya komitmen organisasi yang tinggi dapat mempermudah terwujudnya kinerja anggaran yang lebih tinggi pula.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan penerapan anggaran berbasis kinerja, pemerintah daerah melalui satuan kerja perangkat daerah (SKPD) diharapkan dapat memberikan pelayanan yang berkualitas dan peningkatan kinerja yang baik pula lewat komitmen organisasi dalam memberikan kinerja yang optimal.

Pendapat ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Nur Fitriani Hermawan (2014), dimana hasil Penelitian Menunjukkan secara parsial Komitmen Organisasi berpengaruh Terhadap Pelaksanaan Anggaran Berbasis Kinerja.

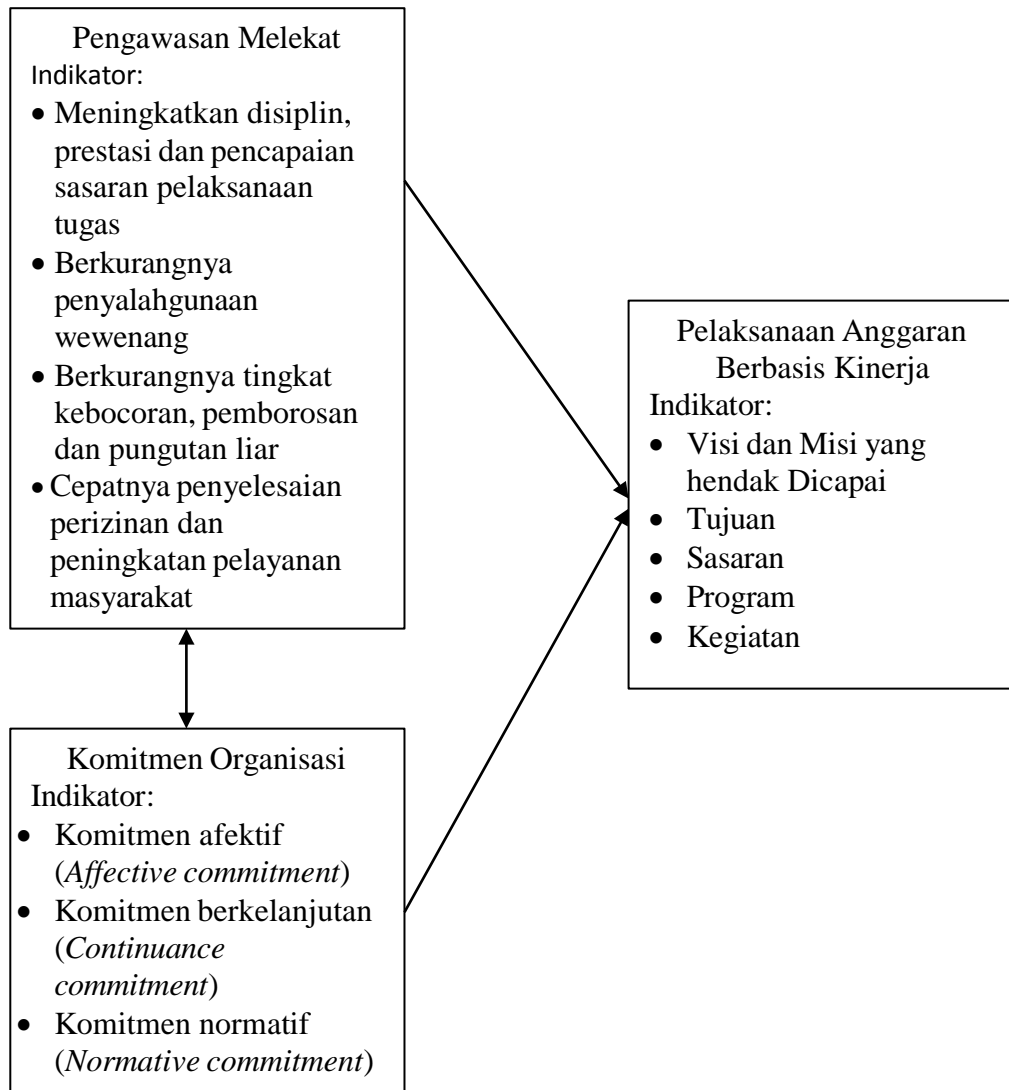
Menurut Bastian (2012: 95) anggaran Berbasis Kinerja merupakan perencanaan kinerja tahunan secara terintegrasi yang menunjukkan hubungan antara tingkat pendanaan program dan hasil yang diinginkan dari program tersebut.

Menurut Mardiasmo (2009; 55) dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu, yaitu: Visi dan misi yang hendak dicapai, Tujuan, Sasaran, Program dan Kegiatan.

Dalam pelaksanaannya anggaran ini harus diawasi, pengawasan melekat akan sulit diraih apabila komitmen dalam organisasi belum terlaksana dengan baik. Fungsi pengawasan terhadap komitmen dalam organisasi bertujuan untuk menilai dan mengawasi kualitas kerja karyawan terhadap tugas yang dijalankannya. Setiap organisasi memiliki tujuan untuk melaksanakan kinerja berdasarkan anggaran seoptimal mungkin, dan untuk mencapainya tidak lepas dari peranan pengawasan yang efektif dan komitmen dalam organisasi tersebut.

Pendapat ini sejalan dengan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Vhoni Anjela (2018), dimana hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara bersama-sama pengawasan melekat dan komitmen kerja berpengaruh terhadap pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan pembahasan tersebut dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.3 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka penulis dapat menarik hipotesis sebagai berikut:

1. Adanya hubungan antara pengawasan melekat dengan komitmen organisasi

2. Pengawasan melekat dan komitmen organisasi baik secara parsial maupun simultan berpengaruh signifikan terhadap pelaksanaan anggaran berbasis kinerja.