

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Akuntansi Sektor Publik

2.1.1.1 Pengertian Akuntansi

Akuntansi menurut Alvin A. Arens, Randal J. Elder, Mark S. Beasley yang diterjemahkan oleh Herman Wibowo (*Auditing dan Jasa Assurance* (2008:7)) adalah:

“Akuntansi adalah proses pencatatan, pengklasifikasian, dan pengikhtisaran peristiwa ekonomi dengan cara yang logis dengan tujuan menyediakan informasi keuangan untuk pengambilan keputusan”.

Menurut buku *A Statement of Certified Public Accounting (AICPA)* dalam Sofyan Syafri (2013:5) mendefinisikan akuntansi sebagai berikut:

“Akuntansi adalah proses mengidentifikasi, mengukur, dan menyampaikan informasi ekonomi sebagai bahan informasi dalam hal mempertimbangkan berbagai alternatif dalam mengambil kesimpulan oleh para pemakainya.

Menurut Accounting Principle Boars (APB) Statement No.4 dalam Sofyan Syafri (2013:5) mendefinisikan akuntansi sebagai berikut:

“Akuntansi adalah suatu kegiatan jasa. Fungsinya adalah memberikan informasi kuantitatif, umumnya dalam ukuran uang, mengenai suatu badan ekonomi yang dimaksudkan untuk digunakan dalam pengambilan keputusan ekonomi sebagai dasar memilih di antara beberapa alternatif”.

Menurut Sofyan Syafri (2013:11) Sifat dasar atau prinsip yang mendasari akuntansi keuangan merupakan konsep yang harus diyakini kebenarannya sebagai

dasar ilmu akuntansi itu dibangun. Prinsip dasar akuntansi ini bisa menjadi keterbatasan atau sekaligus kekuatan informasi yang nanti akan dibahas lebih lanjut. Banyak kajian yang telah menawarkan dan menjelaskan prinsip atau sifat dasar akuntansi itu. Dalam APB Statement No.4 dijelaskan beberapa elemen dasar dari akuntansi (keuangan) sebagai berikut:

“1 *Accounting Entity*

Dalam menyusun informasi akuntansi, yang menjadi fokus pencatatan akuntansi adalah *entity* atau lembaga, unit organisasi tertentu yang harus jelas sebagai suatu *entity* yang terpisah dari badan atau *entity* yang lain. Kita tidak bisa mencatat atau menyajikan informasi akuntansi sekaligus menyangkut suatu perusahaan dan pemiliknya. Informasi yang disusun harus masing-masing terpisah antara satu *entity* dengan *entity* yang lain.

2. *Going concern*

Dalam menyusun atau memahami laporan keuangan harus dianggap bahwa perusahaan (*entity*) yang dilaporkan akan terus beroperasi di masa-masa yang akan datang, tidak ada sama sekali asumsi bahwa perusahaan atau usaha ini akan bubar, tapi jangan salah yang menjadi fokus bukan keterus-menerusnya, tapi prinsip ini menjadi dasar bagi kewajaran nilai yang dicantumkan dalam informasi keuangan. Nilai kekayaan dari suatu perusahaan yang dianggap hidup terus atau *going concern* tidak akan sama dengan nilai atau harga kekayaan atau kewajiban dari suatu perusahaan atau lembaga yang akan dilikuidasi .

3. *Measurement*

Akuntansi adalah sebagai alat pengukuran sumber-sumber ekonomi (*economic reources*) dan kewajiban (*liability*) beserta perubahannya yang terjadi akibat operasi perusahaan. Akuntansi mencoba mengukur nilai suatu aset, kewajiban, modal, hasil, dan biaya. Yang namanya pengukuran tentu akan memiliki kemungkinann kesalahan atau kelemahan dalam pengukuran itu. Metode pengukuran yang dipakai ada beberapa macam. Dalam prinsip diatur alat ukurnya adalah moneter.

4. *Time Period*

Laporan keuangan menyajikan informasi untuk suatu waktu tertentu, tanggal tertentu atau periode tertentu. Neraca menggambarkan nilai kekayaan, utang, dan modal pada saat atau pada tanggal tertentu. Laporan laba rugi menggambarkan informasi hasil (pendapatan dan biaya) usaha pada periode tertentu. Sementara itu, laporan arus kas menggambarkan informasi arus kas masuk dan keluar pada periode tertentu, dari satu tanggal ke tanggal lain.

5. *Monetary Unit*

Pengukuran yang dipakai dalam akuntansi adalah dalam bentuk ukuran moneter atau uang. Semua transaksi perusahaan dikuantitatifkan dan

dilaporkan dalam bentuk nilai uang (rupiah atau dolar misalnya) bukan unit buah, luas meter, kilogram jumlah orang, dan lain sebagainya.

6. *Accrual*
Penentuan pendapatan dan biaya dari posisi harta dan kewajiban ditetapkan tanpa melihat apakah transaksi kas telah dilakukan atau tidak. Penentuannya bukan keterlibatan kas, tetapi didasarkan pada faktor legalnya apakah memang sudah merupakan hak (pendapatan) atau kewajiban (biaya) perusahaan atau belum. Kalau sudah, harus dicatat tanpa menunggu pembayaran atau penerimaan kas.
7. *Exchange Price*
Nilai yang terdapat dalam laporan keuangan umumnya didasarkan pada harga pertukaran yang diperoleh dari harga pasar sebagai pertemuan bargaining antara pembeli (*demand*) dan penjual (*supply*).
8. *Approximation*
Dalam akuntansi tidak dapat dihindarkan penafsiran-penafsiran baik nilai, harga, umur, jumlah penyisihan piutang ragu, kerugian dan sebagainya. Misalnya taksiran umur aset, taksiran harga persediaan harga surat berharga, penyisihan piutang ragu, dan lain sebagainya.
9. *Judgment*
Dalam menyusun laporan keuangan banyak diperlukan pertimbangan-pertimbangan akuntan atau manajemen berdasarkan keahlian atau pengalaman yang dimilikinya. Misalnya *judgment* tentang memilih standar akuntan FIFO, LIFO, metode garis lurus, atau *double declining*, klasifikasi perkiraan, dan sebagainya.
10. *General Purpose*
Informasi yang disajikan dalam keuangan yang dihasilkan akuntansi keuangan ditujukan buat pemakai secara umum, bukan pemakai secara khusus. Tidak ditujukan khusus kepada bankir, investor, kreditor, analis, manajemen, atau karyawan, tetapi ke semua pihak atau publik.
11. *Interrelated Statement*
Neraca, Daftar Laba Rugi, dan Laporan Arus Kas mempunyai hubungan yang sangat erat dan berkaitan satu sama lain. Ini merupakan salah satu alat kontrol akuntansi sehingga tidak mudah melakukan rekayasa laporan begitu saja tanpa memperhatikan hubungan satu pos (akun) dengan pos lainnya.
12. *Substance Over Form*
Karena akuntansi ingin memberikan informasi yang dipercaya bagi pengambil keputusan, akuntansi lebih menekankan penggunaan informasi yang berasal dari kenyataan ekonomis suatu kejadian pada bukti legalnya.
13. *Materiality*
Laporan keuangan hanya memuat informasi yang dianggap penting dan dalam setiap pertimbangan yang dilakukannya tetap melihat signifikannya. Pengertian penting di sini adalah jika informasi itu dapat mempengaruhi para pengambil keputusan yang normal”.

2.1.1.2 Pengertian Akuntansi Sektor Publik

Sektor publik merupakan sebuah entitas yang memiliki keunikan tersendiri. Disebut entitas karena memiliki sumber daya ekonomi yang tidak kecil, bahkan bisa dikatakan sangat besar. Pada organisasi sektor publik juga melakukan transaksi-transaksi ekonomi dan keuangan namun berbeda dengan entitas ekonomi yang lain, khususnya perusahaan komersial yang mencari laba, dimana sumber daya ekonomi organisasi sektor publik dikelola tidak untuk tujuan mencari laba (nirlaba).

Sektor publik akuntansi sering diartikan sebagai akuntansi dana masyarakat, yaitu teknik dan analisis akuntansi yang digunakan pada organisasi sektor publik. Akuntansi sektor publik memiliki kaitan erat dengan penerapan dan perlakuan akuntansi pada wilayah publik.

Definisi Akuntansi Sektor publik menurut Bastian (2010:3) adalah sebagai berikut:

“Akuntansi sektor publik adalah mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahannya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM, dan yayasan sosial pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta”.

Sedangkan menurut Mardiasmo (2009:2) mendefinisikan akuntansi sektor publik adalah sebagai berikut:

“Akuntansi sektor publik merupakan alat informasi baik bagi pemerintah sebagai manajemen maupun alat informasi bagi publik”.

Dari definisi-definisi di atas Akuntansi Sektor Publik dapat dinyatakan sebagai suatu kegiatan jasa yang aktifitasnya berhubungan dengan usaha, terutama

yang bersifat keuangan guna pengambilan keputusan untuk menyediakan kebutuhan dan hak publik melalui pelayanan publik yang diselenggarakan oleh entitas pemerintah.

Sektor publik muncul dalam berbagai bentuk masyarakat, sebagian besar adalah merupakan organisasi pemerintah (*government*), baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Adapula sektor publik yang menjalankan aktivitasnya dalam berbagai bentuk yayasan, lembaga-lembaga keagamaan, LSM, partai politik, rumah sakit, dan lembaga-lembaga pendidikan.

2.1.1.3 Tujuan Akuntansi Sektor Publik

Akuntansi sektor publik berkaitan dengan tiga hal, yaitu persediaan informasi, pengendalian manajemen dan akuntabilitas. Akuntansi sektor publik ini merupakan alat informasi bagi pemerintah maupun alat informasi bagi publik. Informasi akuntansi ini sangat bermanfaat untuk pengambilan keputusan.

Menurut Mardiasmo (2009:14) tujuan akuntansi sektor publik adalah sebagai berikut:

- “1. Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi. Tujuan ini terkait dengan pengendalian manajemen (*management control*).
2. Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggung jawab mengelola secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumber daya yang menjadi wewenangnya, dan memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik. Tujuan ini terkait dengan akuntabilitas (*accountability*)”.

Dilihat dari tujuan di atas dapat dinyatakan bahwa tujuan Akuntansi sektor publik adalah memberikan informasi yang diperlukan untuk melakukan suatu

tindakan atau keputusan secara efisien yang dikelola oleh organisasi yang dipercayakan serta pelaporan pertanggungjawaban kepada publik atas hasil operasi atau dana publik yang telah digunakan.

2.1.1.4 Elemen-Elemen Akuntansi Sektor Publik

Menurut Bastian (2010:7) elemen akuntansi sektor publik adalah bagian-bagian yang dibutuhkan dalam pengelolaan manajemen keuangan publik. akuntansi sektor publik terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Perencanaan publik
Perencanaan adalah bagaimana mengantisipasi masa depan menurut tujuan yang ditetapkan dengan melakukan persiapan yang didasarkan pada data informasi yang tersedia saat ini.
- b. Penganggaran Publik
Anggaran menjabarkan rencana yang mendetail atas pendapatan dan pengeluaran organisasi agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada public. Tanpa anggaran, organisasi tidak dapat mengendalikan pemborosan pengeluaran. Bahkan tidak berlebihan watau wajar-wajar saja jika dikatakan pengelola/pengguna anggaran dan manajer public secara bertahap dan sistematis.
- c. Realisasi anggaran
Realisasi anggaran publik merupakan pelaksanaan anggaran publik yang telah direncanakan dan ditetapkan dalam program serta kegiatan yang nyata. Ini berarti fokus pelaksanaan anggaran tertuju pada operasionalisasi program atau kegiatan yang telah direncanakan dan ditetapkan.
- d. Pengadaan Barang dan Jasa Publik
Pengadaan barang, dan jasa publik adalah proses, cara, dan tindakan dalam menyediakan barang serta jasa kepada masyarakat atau publik. Barang dan jasa yang disediakan merupakan bentuk pelayanan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.
- e. Pelaporan Keuangan Sektor Publik
Laporan Keuangan adalah hasil akhir dari proses akuntansi yang menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan oleh berbagai pihak yang berkepentingan. Laporan keuangan menggambarkan tentang pencapaian kinerja program dan kegiatan, kemajuan realisasi pembiayaan. Perlu diperhatikan bahwa ada beberapa komponen laporan

seperti Neraca, Laporan Laba Rugi, Laporan Perubahan Modal, Laporan Arus Kas, dan dilengkapi oleh Catatan atas Laporan Keuangan .

f. Audit Sektor Publik

Mekanisme pemeriksaan adalah sebuah mekanisme yang dapat menggerakkan makna akuntabilitas di dalam pengelolaan sektor pemerintahan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), instansi pengelola asset Negara lainnya. Pengujian atas laporan keuangan, laporan kinerja dan laporan lainnya oleh auditor independen bertujuan untuk mengekspresikan suatu opini yang jujur tentang posisi keuangan, hasil operasi, kinerja, dan aliran kas yang disesuaikan dengan prinsip akuntansi berterima umum.

g. Pertanggungjawaban Publik

Pertanggungjawaban publik adalah pertanggungjawaban atas tindakan dan keputusan dari para pemimpin atau pengelola organisasi sektor publik kepada pihak yang memiliki kepentingan (*stakeholder*) serta masyarakat yang memberikan amanah kepadanya, berdasarkan sistem pemerintah yang berlaku”.

2.1.2 Anggaran Berbasis Kinerja

2.1.2.1 Pengertian Anggaran

Menurut Mardiasmo (2009:61) mendefinisikan tentang anggaran sebagai berikut:

“Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial”.

Menurut Sugijanto dkk dalam buku Abdul Halim (2012:49) mendefinisikan anggran sebagai berikut:

“Anggaran adalah rencana kegiatan yang diwujudkan dalam bentuk finansial, meliputi usulan pengeluaran yang diperkirakan untuk suatu periode waktu, serta usulan cara-cara memnuhi pengeluaran tersebut”.

2.1.2.2 Jenis-jenis Anggaran Sektor Publik

2.1.2.2.1 Anggaran Tradisional

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini. Menurut Mardiasmo (2009:76) terdapat ciri-ciri anggaran tradisional sebagai berikut:

- “a. Cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism*.
Sistem anggaran belanja dan pendapatan yang memungkinkan revisi selama tahun berjalan, sekaligus sebagai dasar penentuan usulan anggaran produk tahun yang akan datang.
- b. Struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line item*.
Penyusunan anggaran yang didasarkan pada dan dari mana dana berasal dan untuk apa dana tersebut digunakan”.

2.1.2.2.2 Pendekatan *New Public Management*

Model *New Public Management* mulai dikenal tahun 1980-an dan kembali populer tahun 1990-an yang mengalami beberapa bentuk in karnasi. Salah satu model pemerintahan di era *New Public Management* adalah model pemerintahan yang diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1992) yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dalam konsep “*reinventing government*”. Perspektif baru pemerintah menurut Osborne dan Gaebler dalam buku Mardiasmo (2009:79) adalah sebagai berikut:

- “1. Pemerintahan Katalis: Fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik.
- 2. Pemerintah milik masyarakat: Memberdayakan masyarakat dari pada meayani.
- 3. Pemerintah yang kompetitif: Menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.
- 4. Pemerintahan yang digerakan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakan oleh misi.
- 5. Pemerintah yang berorientasi hasil: Membiayai hasil bukan masukan.

6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
7. Pemerintah wirausaha: Mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan.
8. Pemerintah antisipatif: Berupaya mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi: dari hirarki menuju partisipasi dan tim kerja.
- 10 Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (istem prosedur dan pemaksaan)”.

2.1.2.3 Perubahan Pendekatan Anggaran

Menurut Mardiasmo (2009:83) reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong usaha mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting (ZBB)*, dan *Planning, Programming, and Budgeting System*.

2.1.2.4 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Abdul Halim (2012:173) menjelaskan tentang anggaran berbasis kinerja :

“Penganggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran kerja”.

Menurut Marc and Jim dalam Yunita Anggraini (2010:101) Anggaran Berbasis Kinerja:

“Anggaran berbasis kinerja diartikan sebagai prosedur atau mekanisme untuk memperkuat keterikatan antara dana yang diberikan kepada instansi lembaga pemerintah dengan *outcome* (hasil/dampak) dan/atau *output* (keluaran), melalui pengalokasian anggaran yang didasarkan pada informasi formal tentang kinerja”.

Menurut Joyce and Sieg dalam Yunita Anggraini (2010:101) Anggaran Berbasis Kinerja:

“Anggaran Berbasis Kinerja adalah *a continuum that involves the availability and use of performance information at each of the various stages of the budget process-budget preparation, budget approval, budget execution, and audit and evaluation*”.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dijelaskan pengertian Anggaran Berbasis Kinerja yaitu:

“Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) merupakan suatu pendekatan dalam penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja atau prestasi kerja yang ingin dicapai”.

Berdasarkan jurnal internasional “*A Study On The Different Applications Of Performance-Based Budget And Zero-Based Budget On Regional Task Force Units In North Sumatra*” yang ditulis oleh Arifin Lubis, dkk:

“*According to Mahmudi and Mardiasmo (2005, p.6) it is stated that performance refers to “something related to the activities of doing the job that include the outcome of the work”. In short, it can be explained that the performance was a result of the activities that have been done*”.

Anggaran berbasis kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif. Jika terjadi perbedaan antara rencana dan realisasinya, dapat

dilakukan evaluasi sumber-sumber input dan bagaimana keterkaitannya dengan *output/outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program.

Berdasarkan teori diatas, anggaran berbasis kinerja adalah instrument kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah sehingga setiap rupiah anggaran yang dikeluarkan dalam Renja-SKPD disetiap unit-unit kerjanya didalam suatu instansi pemerintah dapat dipertanggung jawabkan kemanfaatan anggarannya kepada DPR dan masyarakat luas.

2.1.2.4.1 Tujuan Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Marc & Jim dalam bukunya Yunita Anggraini (2010:102) tujuan disusunnya Anggaran Berbasis Kinerja adalah untuk meningkatkan efisiensi alokasi dan produktifitas (*allocative and productive efficiency*) dari belanja pemerintah.

Menurut VanLandingham, Wellman, Andrews dalam bukunya Yunita Anggraini (2010:102) terinci sebagai berikut:

- “1. Meningkatkan akuntabilitas agensi dengan memfasilitasi misi dan pendefinisian tujuan, evaluasi kinerja, dan pemanfaatan informasi kinerja dalam perencanaan dan pengambilan keputusan penganggaran.
2. Meningkatkan fleksibilitas anggaran agensi dengan menfokuskan proses aprosiasi legislatif pada keluaran, bukan *input*.
3. Menyempurnakan koordinasi, menghilangkan duplikasi program, dan menyajikan informasi yang tepat untuk pengambil keputusan.
4. Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintah, dengan asumsi jika masyarakat lebih tertarik pada hasil dibanding proses.
5. Mengembangkan *incentive* agensi menjadi lebih efisien dan efektif”.

Sedangkan Menurut Yunita Anggraini (2010:103) tujuan dilakukan penyusunan anggaran berbasis kinerja meliputi:

- “1. Efisiensi pelaksanaan anggaran dengan menghubungkan kerja dan kegiatan terhadap biaya.
2. Mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan
3. Meningkatkan kualitas pelayanan public
4. Merubah paradigma dan kinerja lembaga berdasarkan besar dana yang menjadi penilaian berdasarkan pencapaian kinerja yang diukur dengan indikator-indikator substantif yang dihasilkan suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan secara efisien, efektif, dan ekonomis dan sejalan dan kebijakan organisasi”.

2.1.2.4.2 Keunggulan Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Yunita Anggraini (2010:103) keunggulan anggaran berbasis kinerja, adalah bahwa penyusunan anggaran ini dilakukan dengan mendasarkan pada program, fungsi serta aktivitas dengan menetapkan satuan pengukuran tertentu dan tujuan (visi) yang telah di rumuskan sehingga dapat dilakukan penilaian terhadap masukan dan keluaran (*input/output*) atau penilaian terhadap kinerja pelaksanaan kegiatan.

Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan dari masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif paradigma anggaran daerah yang diperlukan adalah:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran

4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja disetiap organisasi yang terkait
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan *value for money*.

Hal penting dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor public adalah menerapkan anggaran berbasis kinerja. Hal ini karena anggaran berbasis kinerja disusun berdasarkan program, fungsi, serta aktivitas dengan ditetapkan satuan ukur tertentu, dan tujuan telah dirumuskan, maka bisa dilakukan penilaian terhadap masukan dan keluarannya (*input-output*), atau penilaian terhadap kinerja pelaksanaan kegiatan.

2.1.2.4.3 Aktivitas Utama Dalam Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Yunita Anggraini (2010:105) Aktivitas utama dalam penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja adalah mendapatkan data kuantitatif dan membuat keputusan penganggarnya. Proses mendapatkan data kuantitatif bertujuan untuk memperoleh informasi dan pengertian tentang berbagai program yang menghasilkan output dan outcome yang diharapkan. Perolehan dan penyajian data kuantitatif juga akan menjelaskan bagaimana manfaat setiap program bagi rencana strategis. Sedangkan proses pengambilan keputusannya melibatkan setiap level dari manajemen pemerintah. Pemilihan dan prioritas program yang akan

dianggarkan tersebut akan sangat tergantung pada data tentang target kinerja yang diharapkan dapat dicapai.

2.1.2.4.4 Elemen-Elemen Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Abdul Halim (2012:173) elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah:

- “ 1. Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya.
2. Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya. Penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemrograman, penganggaran, dan evaluasi”.

Sedangkan menurut Departemen Keuangan Republik Indonesia/ Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK, 2008:10-11) menjelaskan 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 Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.
3. Sasaran
Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan tertukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusunan anggaran untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan tertukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan

menggunakan kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan, dan ada batasan waktu (*specific, measurable, achievable, relevant, timely/SMART*) dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan (*support goal*).

4. Program

Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran output dan outcome. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran serta masuk akal dan dapat dicapai.

5. Kegiatan

Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program”.

2.1.2.4.5 Faktor Pemicu Keberhasilan Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Abdul Halim (2012:173) kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi pengguna anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- “ 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”.

2.1.2.4.6 Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja

Anggaran Daerah yang berorientasi pada kinerja pelaporannya merupakan salah satu syarat terwujudnya good governance pada organisasi Pemerintah Daerah. Menurut Raharjo Adisasmita (2011) mengatakan 3 tahapan kunci dalam penerapan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- “1. Penetapan tujuan dan strategi pada dasarnya merupakan proses yang memerlukan kesepakatan antara pimpinan dengan para stakeholder. Tujuan yang telah disepakati akan menjadi tolak ukur kinerja organisasi yang harus dicapai dalam periode tertentu.
2. Implementasi system pengukuran kinerja dalam hal ini dapat diterapkan melalui berbagai media, termasuk di antaranya catatan-catatan tentang program atau kegiatan, laporan dari pihak lain, wawancara, kelompok pemerhati, survey dan pendapat para ahli.
3. Penggunaan informasi kinerja untuk penialian kinerja, sebaiknya dapat menyajikan gambaran antara lain mengenai tingkat pencapaian tujuan oleh setiap satuan kerja. Indikator-indikator kerja yang penting pada setiap tujuan, dan respon terhadap berbagai macam prioritas program atau kegiatan. System pengukuran kinerja diupayakan agar tidak memerlukan biaya yang relative besar, tetapi dapat menyajikan data yang cukup lengkap, konsisten, akurat, atau kesalahn lainnya sebagai akibat negative dari sistem pengukuran. Informasi kinerja yang baik akan memudahkan bagi pembacanya untuk menilai pencapaian kinerja dari pelaksanaan program atau kegiatan.”

2.1.2.4.7 Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja

Penyusunan anggaran berbasis kinerja memerlukan tiga komponen untuk masing-masing program dan kegiatan sebagaimana uraian Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Negara/Lembaga berupa:

1. Indikator Kinerja

Indikator Kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Dalam buku panduan ini Indikator Kinerja yang digunakan terdiri dari *Key Performance Indicator* (KPI) diterjemahkan sebagai Indikator Kinerja Utama Program (IKU Program) untuk menilai kinerja program, Indikator Kinerja Kegiatan (IK Kegiatan) untuk menilai kinerja kegiatan, dan Indikator Keluaran untuk menilai kinerja subkegiatan (tingkatan di bawah kegiatan).

Penentuan indikator kinerja harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut (BPKP,2005):

a. Spesifik.

Berarti unik, menggambarkan objek atau subjek tertentu, tidak bermakna atau diinterpretasikan lain. Indikator untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung pada tipe pelayanan yang dihasilkan. Agar betul-betul menggambarkan program yang akan dilaksanakan, penentuan indikator kinerja perlu mempertimbangkan komponen berikut:

1. Biaya pelayanan (*cost of service*) yang biasanya diukur dalam bentuk biaya unit.
2. Penggunaan (*utilization*) dimana indikator untuk komponen ini pada dasarnya mempertimbangkan antara jumlah pelayanan yang ditawarkan dengan permintaan publik.
3. Kualitas dan standar pelayanan (*quality and standards*), merupakan komponen yang paling sulit diukur, karena menyangkut pertimbangan yang sifatnya subjektif.
4. Cakupan pelayanan (*coverage*) perlu dipertimbangkan apabila terdapat kebijakan atau peraturan perundangan yang mensyaratkan untuk memberikan pelayanan dengan tingkat pelayanan minimal yang telah ditetapkan.
5. Kepuasan (*satisfaction*) biasanya diukur melalui metode jajak pendapat secara langsung. Pembuatan indikator kinerja tersebut memerlukan kerja sama antarunit kerja.

b. Dapat diukur

Secara objektif dapat diukur baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Pengukuran kinerja dapat menggunakan informasi finansial maupun informasi nonfinansial. Pengukuran laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan. Informasi nonfinansial dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen. Teknik pengukuran kinerja yang komprehensif yang banyak dikembangkan oleh berbagai organisasi dewasa ini adalah *balanced scorecard*. Pengukuran dengan metode *Balanced scorecard* melibatkan empat aspek, yaitu perspektif finansial, perspektif kepuasan pelanggan, perspektif proses internal, serta perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

c. Relevan.

Indikator kinerja sebagai alat ukur harus terkait dengan apa yang diukur dan menggambarkan keadaan subjek yang diukur, bermanfaat bagi pengambilan keputusan. Indikator kinerja harus dapat dimanfaatkan oleh pihak internal maupun eksternal. Pihak internal dapat menggunakannya dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya. Dengan kata lain, indikator kinerja berperan untuk menunjukkan, memberi indikasi atau menfokuskan perhatian pada bidang yang relevan dilakukan tindakan perbaikan. Pihak eksternal dapat

menggunakan indikator kinerja sebagai kontrol dan sekaligus sebagai informasi dalam rangka mengukur tingkat akuntabilitas publik. Indikator kinerja akan membantu para manajer publik untuk memonitor pencapaian program dan mengidentifikasi masalah yang penting.

d. Tidak bias

Tidak memberikan kesan atau arti yang menyesatkan. Indikator kinerja yang ditetapkan harus dapat membantu memperjelas tujuan organisasi serta dapat menunjukkan standar kinerja dan efektivitas pencapaian program organisasi.

2. Standar Biaya

Standar biaya yang digunakan merupakan standar biaya masukan pada awal tahap perencanaan anggaran berbasis kinerja, dan nantinya menjadi standar biaya keluaran. Pengertian tersebut diterjemahkan berupa Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK). SBU digunakan lintas kementerian negara/lembaga dan/atau lintas wilayah, sedangkan SBK digunakan oleh Kementerian Negara/Lembaga tertentu dan mata di wilayah tertentu. Dalam konteks penerapan PBK di Indonesia, standar biaya mempunyai peran unik. Standar biaya tidak dikenal oleh negara-negara yang telah terlebih dahulu menerapkan PBK. PBK menggunakan standar biaya sebagai alat untuk menilai efisiensi pada masa transisi dari sistem penganggaran yang bercorak "*input base*" ke penganggaran yang bercorak "*output base*". K/L diharuskan untuk merumuskan keluaran kegiatan beserta alokasi anggarannya. Alokasi anggaran tersebut dalam proses

penyusunan anggaran mendasarkan pada prakiraan cara pelaksanaannya (asumsi). Pada saat pelaksanaan kegiatan, cara pelaksanaannya dapat saja berbeda sesuai dengan kondisi yang ada, sepanjang keluaran kegiatan tetap dapat dicapai. Sudut pandang pemikiran tersebut sejalan dengan prinsip *let the manager manage*.

Butir-butir pemikiran mengenai pengembangan standar biaya dalam rangka mendukung penerapan PBK dapat dikemukakan Bab II Konsep Penganggaran Berbasis Kinerja sebagai berikut:

- Standar biaya merupakan alat bantu untuk penyusunan anggaran;
- Standar biaya merupakan kebutuhan anggaran yang paling efisien untuk menghasilkan keluaran. Perubahan jumlah/angka standar biaya dimungkinkan karena adanya perubahan parameter yang dijadikan acuan. Parameter tersebut dapat berupa angka inflasi, keadaan kondisi darurat (*force majeure*), atau hal lain yang ditetapkan sebagai parameter;
- Standar biaya dikaitkan dengan pelayanan yang diberikan oleh K/L (Standar Pelayanan Minimal).

3. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan proses penilaian dan pengungkapan masalah implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja, baik dari sisi efisiensi dan efektivitas dari suatu program/kegiatan. Cara pelaksanaan evaluasi dapat dilakukan dengan cara membandingkan hasil terhadap target (dari sisi efektivitas) dan realisasi terhadap rencana pemanfaatan sumber daya (dilihat dari sisi efisiensi). Hasil

evaluasi kinerja merupakan umpan balik (*feed back*) bagi suatu organisasi untuk memperbaiki kinerjanya.

Evaluasi kinerja kegiatan merupakan proses penilaian terhadap pencapaian tujuan dan pengungkapan kendala baik pada saat penyusunan maupun pada saat implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja kebijakan dari sisi efisiensi dan efektivitas.

Evaluasi kinerja kegiatan meliputi evaluasi efisiensi tingkat kehematan pemanfaatan sumber daya (*input*) yang dilakukan melalui perbandingan realisasi dan rencana pemanfaatan sumberdaya (*input*) pada setiap jenis kegiatan/sub kegiatan dan evaluasi efektivitas ketepatan hasil (*output*) dilakukan melalui perbandingan hasil (*output*) dengan target rencana.

Evaluasi kinerja kegiatan yang berkesinambungan memberikan informasi kemajuan serta keberhasilan program berupa: efektivitas pencapaian sasaran program dan, efisiensi biaya program. Secara rinci manfaat pengukuran dan

Evaluasi Kinerja dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, adalah:

- a. Membantu untuk mempersiapkan laporan kinerja dalam waktu yang singkat;
- b. Mengetahui kekurangan-kekurangan yang perlu diperbaiki dan menjaga kinerja yang sudah baik;
- c. Sebagai dasar (informasi) yang penting untuk melakukan evaluasi program;
- d. Sebagai bahan masukan/rekomendasi kebijakan selanjutnya; dan
- e. Sebagai dasar untuk melakukan monitoring dan evaluasi selanjutnya.

2.1.3 Komitmen Organisasi

2.1.3.1 Pengertian Komitmen Organisasi

Organisasi dibentuk untuk mencapai sasarannya dengan melakukan pekerjaan dengan benar. Jelas hal ini paling mungkin terjadi jika individu dalam organisasi tersebut mendapatkan tingkat komitmen maksimum. Beberapa individu dengan dorongan bawahan untuk membuat segala sesuatu terjadi akan sepenuhnya terikat. Semua yang perlu dilakukan dengan individu-individu ini akan menunjukkan arah yang benar, member ruang lingkup yang cukup kepada mereka dan mereka akan bergerak. Tetapi sebagian besar individu memerlukan dorongan, beberapa individu membutuhkan dorongan lebih banyak lagi dari yang lainnya.

Porter (Mowday, dkk, 1982:27) dalam Cepi Triatna (2015:120) mendefinisikan:

“Komitmen organisasi sebagai: “the relative strength of an individual’s identification with and involvement in a particular organization.” Definisi ini menunjukkan bahwa komitmen organisasi memiliki arti yang lebih luas dari sekedar loyalitas yang pasif, tetapi melibatkan hubungan interaktif dan keinginan karyawan untuk memberikan kontribusi yang berarti pada organisasinya”.

Menurut Cepi Triatna (2015:120) komitmen organisasi sebagai berikut:

“Komitmen organisasi adalah suatu keadaan di mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu beserta tujuannya dan berniat memelihara keanggotaan dalam organisasi itu”.

2.1.3.2 Unsur-Unsur Komitmen Organisasi

Unsur-unsur komitmen organisasi menurut Cepi Triatna (2015) ada empat hal, yaitu sebagai berikut:

- “1. Keyakinan yang kuat terhadap penerimaan nilai dan tujuan organisasi keyakinan individu memberikan landasan untuk memutuskan apa yang akan dilakukan atau tidak dilakukan oleh individu tersebut. Dengan suatu keyakinan individu memutuskan (secara sadar atau tidak sadar) apakah dirinya akan berkomitmen atau tidak berkomitmen penuh atau setengah komitmen terhadap organisasi. Penerimaan terhadap nilai-nilai yang dianut oleh organisasi inilah yang menjadi dasar kuat bagi seseorang untuk rela setiap melakukan apa saja yang harus dilakukan supaya tujuan organisasi tercapai.
2. Keinginan melakukan tindakan atas nama organisasi. Keinginan yang kuat pada diri seseorang untuk bertindak atas nama organisasi merupakan suatu komponen yang mencirikan bahwa seseorang memiliki komitmen terhadap organisasi. Jika individu merasa tidak senang manakala organisasinya dihina atau disaingi oleh pesaing lain maka rasa yang muncul ini menunjukkan suatu kadar komitmen individu terhadap organisasi.
3. Keinginan yang kuat untuk tetap menjadi anggota organisasi. Keinginan individu untuk tetap menjadi anggota organisasi merupakan suatu kondisi yang seharusnya tumbuh pada individu manakala ia memiliki komitmen yang kuat terhadap organisasinya, sehingga dapat dianalisis manakala seorang pegawai merasa tidak betah berada di perusahaan tersebut.
4. Tingginya keluaran dan kurangnya kemangkiran semakin tinggi tingkat keluaran/ hasil dan semakin sedikitnya tingkat kemangkiran menjadi unsur yang tumbuh dari komitmen individu terhadap organisasinya”.

Keempat unsur di atas bukanlah menunjukkan bahwa komitmen merupakan suatu hasil akhir atau sesuatu yang bersifat final/akhir. Komitmen merupakan suatu hal yang harus dibangun dan merupakan sesuatu yang tumbuh-kembang sesuai dengan kondisi-kondisi organisasi yang kemudian dipresepsi oleh anggota-anggotanya.

2.1.3.3 Komponen Komitmen Organisasi

Sikap yang berkaitan dengan pekerjaan membuka jalan evaluasi positif atau negatif yang dipegang para pegawai mengenai aspek-aspek dari lingkungan

kerjanya. Menurut Mangkuprawira, (2011:247) Indikator-indikator komitmen yang dapat dilihat pada pegawai adalah:

- “a. Komitmen pegawai untuk membantu mencapai visi, misi dan tujuan organisasi.
- b. Melaksanakan pekerjaan dengan prosedur kerja sesuai dengan standar yang ditetapkan organisasi.
- c. Memiliki komitmen dalam mengembangkan mutu sumber daya pegawai yang bersangkutan dan mutu produk.
- d. Berkomitmen dalam mengembangkan kebersamaan tim kerja secara efektif dan efisien”.

2.1.3.4 Menciptakan Komitmen Organisasi

Menurut Mangkunegara (2012:176) ada tiga pilar dalam menciptakan komitmen organisasi, yaitu:

- “1. Adanya perasaan menjadi bagian dari organisasi (*a sense of belonging to the organization*). Untuk menciptakan rasa memiliki tersebut, maka salah satu pihak dalam manajemen harus mampu membuat karyawan:
 - a. Mampu mengidentifikasi dirinya terhadap organisasi
 - b. Merasa yakin bahwa apa yang dilakukannya atau pekerjaannya adalah berharaga bagi organisasi tersebut.
 - c. Merasa nyaman dengan organisasi tersebut.
Merasa mendapat dukungan yang penuh dari organisasi dalam bentuk misi yang jelas (apa yang direncanakan untuk dilakukan), nilai-nilai yang ada (apa yang diyakini sebagai hal yang penting oleh manajemen), norma-norma yang berlaku (cara-cara yang berperilaku yang bisa diterima oleh organisasi).
- 2. Adanya keterkaitan atau kegairahan terhadap pekerjaan (*a sense of excitement in the job*). Perasaan seperti ini dapat dimunculkan dengan cara:
 - a. Mengenali faktor-faktor motivasi intrinsik dalam mengatur desain pekerjaan (*job design*).
 - b. Kualitas kepemimpinan
 - c. Kemampuan dari manajer dan supervisor untuk mengenali bahwa komitmen karyawan bisa meningkat jika ada perhatian terus, meneruskan member delegasi atas wewenang serta member kesempatan dan ruang yang cukup bagi karyawan untuk menggunakan keterampilan dan keahlian secara maksimal.
- 3. Pentingnya rasa memiliki (*ownership*)
Rasa memiliki bisa muncul jika karyawan merasa bahwa mereka benar-benar diterima menjadi bagian atau kunci penting dari

organisasi. Konsep penting dari ownership akan meluas dalam bentuk partisipasi dalam membuat keputusan-keputusan dan mengubah praktek kerja, yang pada akhirnya akan mempengaruhi keterlibatan karyawan. Jika karyawan merasa dilibatkan dalam membuat keputusan dan jika mereka merasa ide-idenya di dengar dan merasa telah memberikan kontribusi pada hasil yang dicapai, maka mereka akan cenderung menerima keputusan-keputusan atau perubahan yang dimiliki, hal ini dikarenakan mereka merasa dilibatkan dan bukan karena dipaksa”.

2.1.3.5 Jenis-Jenis Komitmen Organisasi

Mayer dan Allen dalam Suwatno (2012) mengemukakan terdapat tiga komponen yang mempengaruhi komitmen organisasi, sehingga pegawai untuk tetap berada di organisasi atau meningkatkan organisasi. Adapun tiga jenis komitmen organisasi tersebut, yaitu:

- “1. Komitmen Afektif (*affective Commitment*)
Menunjukkan kuatnya keinginan emosional karyawan untuk beradaptasi dengan nilai-nilai yang ada agar tujuan dan keinginan untuk tetap di organisasi dapat terwujud. Komitmen afektif dapat timbul pada diri seorang karyawan karena adanya: karakteristik individu, karakteristik struktur organisasi, signifikansi tugas, berbagai keahlian, umpan balik dari pemimpin dan keterlibatan dalam manajemen, umur dan lama masa kerja di organisasi sangat berhubungan positif dengan komitmen afektif. Karyawan yang memiliki komitmen afektif cenderung untuk tetap dalam suatu organisasi karena mereka mempercayai sepenuhnya misi yang dijalankan oleh organisasi.
2. Komitmen Berkesinambungan (*Continuance Commitment*)
Merupakan komitmen yang didasari atas kekhawatiran seorang terhadap kehilangan sesuatu yang telah diperoleh selama ini dalam organisasi, seperti gaji, fasilitas dan lainnya. Hal-hal yang menyebabkan adanya komitmen berkesinambungan antara lain adalah umur, jabatan dan berbagai fasilitas serta berbagai tunjangan yang diperoleh. Komitmen ini akan menurun jika terjadi pengurangan terhadap berbagai fasilitas dan kesejahteraan yang diperoleh karyawan.
3. Komitmen Normatif (*Normative Commitment*)
Menunjukkan tanggungjawab moral karyawan untuk tetap tinggal dalam organisasi. Penyebab timbulnya komitmen ini adalah tuntutan sosial yang merupakan hasil pengalaman seseorang dalam berinteraksi

dengan sesama atau munculnya kepatuhan yang permanen terhadap seorang panutan atau pemilik organisasi dikarenakan balas jasa, *respect* sosial, budaya atau agama”.

2.1.4 Kinerja Aparatur Pemerintah

2.1.4.1 Pengertian Kinerja Aparatur Pemerintah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah menyatakan bahwa kinerja adalah:

“Keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur”.

Beberapa definisi kinerja menurut pendapat para ahli. Menurut Mahsun (2012:25) kinerja (*Performance*) dapat didefinisikan sebagai berikut:

“Gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi”.

Menurut Sedarmayanti (2009:176) mengemukakan definisi kinerja sebagai berikut yaitu:

“Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.”

Kinerja menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2011:67) menyatakan bahwa kinerja yaitu:

“Kinerja atau prestasi kerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.”

Kinerja menurut Malayu S.P Hasibuan (2010:94), mengemukakan kinerja adalah:

“Kinerja atau prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melakukan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya didasarkan atas pengalaman, dan keunggulan serta waktu.”

Dari beberapa definisi tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja merupakan output atau hasil kerja yang dihasilkan baik segi kualitas maupun kuantitas pekerjaannya dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan perannya di dalam organisasi atau perusahaan yang disertai dengan kemampuan, kecakapan, dan keterampilan dalam menyelesaikan pekerjaannya.

Semangat reformasi telah mewarnai pemberdayaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dengan mempraktikkan prinsip-prinsip *good governance*.

Pemerintahan yang bersih ditandai dengan tiga pilar utama yang merupakan elemen dasar yang saling berkaitan (Progo, 2001). Ketiga pilar tersebut adalah partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, perangkat daerah adalah:

“Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah.”

Berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2004 (pasal 120) tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah:

“Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.”

Sedangkan mengacu pada Undang-Undang RI Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah:

“Profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.”

Landasan kebijakan pengawasan atau pengendalian dalam organisasi pemerintah adalah TAP MPR No II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang telah menggariskan pokok-pokok arah dan kebijakan pembangunan aparatur pemerintah sebagai berikut:

- a. Pembangunan aparatur pemerintah diarahkan untuk menciptakan aparatur yang efisien, efektif dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat, bangsa dan negara;
- b. Kebijaksanaan dan langkah-langkah penertiban aparatur pemerintah perlu dilanjutkan dan semakin ditingkatkan terutama dalam rangka menanggulangi masalah korupsi, penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan kekayaan dan keuangan negara, pungutan liar serta berbagai bentuk penyelewengan lainnya yang dapat menghambat pelaksanaan pembangunan serta merusak citra dan wibawa aparatur pemerintah.

Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa aparatur pemerintah daerah merupakan profesi bagi pegawai negeri sipil dalam pelaksana pemerintah di daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga teknis

daerah, serta unsur pelaksana otonomi daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

2.1.4.2 Aspek-aspek Kinerja

Penilaian kinerja yang didasarkan pada aspek kinerja yang dikemukakan oleh Mitchell (Sedarmayanti 2009:51) yaitu:

- “1. Kualitas kerja (*Quality of work*)
Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan hasil kerja yang memenuhi keinginan dan tanggungjawab yang merupakan bagian dari tujuan organisasi dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan hasil kerja tersebut. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.
2. Ketepatan waktu (*Promptness*)
Berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan. Setiap pekerjaan diusahakan untuk selesai sesuai dengan rencana agar tidak mengganggu pada pekerjaan yang lain.
3. Inisiatif (*Initiative*)
Semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan mempunyai kebebasan untuk berinisiatif agar pegawai aktif dalam menyelesaikan pekerjaannya.
4. Kemampuan (*Capability*)
Setiap pegawai harus benar-benar mengetahui bidang pekerjaan yang ditekuninya. Serta mengetahui arah yang diambil organisasi, sehingga jika telah menjadi keputusan, mereka tidak ragu-ragu lagi untuk melaksanakannya sesuai dengan rencana dalam mencapai tujuan organisasi.
5. Komunikasi (*Communication*)
Seorang pemimpin dalam mengambil keputusan terlebih dahulu memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengemukakan saran dan pendapatnya. Pimpinan mengajak para bawahan untuk ikut berpartisipasi dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Keputusan terakhir tetap berada ditangan pimpinan. Akan menimbulkan kerjasama yang lebih baik dan akan terjalin hubungan-hubungan yang semakin harmonis diantara para pegawai dan para pimpinan, yang juga dapat menimbulkan perasaan senasib sepenanggungan”.

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah

ditetapkan. Selain itu, indikator kinerja digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja organisasi atau uni kerja yang bersangkutan hari demi hari menunjukkan kemajuan. Kemajuan kinerja yang dicapai tidak terlepas dari perilaku yang baik dan peran pimpinan dan para pegawainya untuk bekerja dengan sebaik-baiknya. Dengan demikian tanpa perilaku yang baik, sulit bagi kita untuk mencapai kinerja yang diinginkan.

2.1.4.3 Langkah-langkah Peningkatan Kinerja

Dalam peningkatan kinerja terdapat tujuh langkah yang dapat dilakukan menurut Mangkunegara (2010:22) adalah sebagai berikut:

- “1. Mengetahui adanya kekurangan dalam kinerja dapat dilakukan melalui tiga cara yaitu:
 - a. Mengidentifikasi masalah melalui data dan informasi yang dikumpulkan terus menerus mengenai fungsi-fungsi bisnis.
 - b. Mengidentifikasi melalui pegawai
 - c. Memperhatikan masalah yang ada
2. Mengenai kekurangan dan tingkat keseriusan. Untuk memperbaiki langkah tersebut, diperlukan beberapa informasi, antara lain:
 - a. Mengidentifikasi masalah setepat mungkin
 - b. Menentukan tingkat keseriusan masalah
3. Mengidentifikasi hal-hal yang mungkin menjadi penyebab kekurangan, baik yang berhubungan dengan sistem maupun yang berhubungan dengan karyawan itu sendiri.
4. Mengembangkan rencana tindakan untuk menanggulangi penyebab kekurangan tersebut
5. Melakukan rencana tindakan tersebut
6. Melakukan evaluasi apakah masalah tersebut sudah teratasi atau belum.
7. Mulai dari awal apabila perlu”.

Setelah mengikuti langkah-langkah peningkatan kinerja, untuk mengoptimalkan kinerja karyawan salah satu cara yang digunakan untuk melihat perkembangan perusahaan adalah dengan cara melihat hasil penilaian kinerja. Sasaran yang menjadi objek kinerja adalah kecakapan, kemampuan karyawan

dalam melaksanakan suatu pekerjaan atas tugas-tugasnya, dari hasil penilaian tersebut dapat dilihat seberapa besar kinerja perusahaan yang dicerminkan oleh kinerja karyawan.

2.1.4.4 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja (Prestasi Kerja)

Faktor kinerja karyawan adalah kecenderungan apa yang membuat karyawan dapat menghasilkan produktivitas kerja yang baik, baik dari segi kualitas maupun kuantitas berdasarkan standar kerja yang ditentukan. Faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja karyawan adalah faktor kemampuan (*ability*) dan motivasi (*motivation*). Hal ini sesuai dengan pendapat Keith Davis yang dikutip oleh Anwar Prabu Mangkunegara (2011:67) yang menyatakan bahwa:

$$1. \text{Human Performance} = \text{ability} + \text{motivation}$$

$$2. \text{Motivation} = \text{attitude} + \text{situation}$$

$$3. \text{Ability} = \text{Knowledge} + \text{skill}$$

Penjelasan lebih rinci dari setiap unsur dalam faktor kinerja menurut Mangkunegara (2011:67) adalah sebagai berikut:

“1. Faktor Kemampuan (*Ability*)

Secara psikologis, kemampuan (*ability*) terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (*knowledge + skill*). Artinya pimpinan dan pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (IQ 110-120) dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka ia akan lebih mudah mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, karyawan perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya.

2. Faktor motivasi (*Motivation*)

Motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang karyawan dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja, sikap mental seorang karyawan yang mampu secara fisik, mampu memanfaatkan, dan menciptakan

situasi kerja. Menurut pendapat David MC Clelland yang dikutip Anwar Prabu Mangkunegara (2011:68), mengatakan bahwa “Ada hubungan positif antara motif yang berprestasi dengan pencapaian kinerja”.

Motif berprestasi adalah dorongan dalam diri karyawan untuk melakukan suatu kegiatan atau tugas dengan sebaik-baiknya agar dapat mampu mencapai prestasi kerja (kinerja) yang baik. Motif berprestasi yang perlu dimiliki karyawan harus ditumbuhkan dari dalam diri sendiri selain dari lingkungan kerja. Hal ini karena motif berprestasi yang ditumbuhkan dari dalam diri sendiri akan membentuk suatu kekuatan diri dan jika lingkungan kerja ikut menunjang, maka pencapaian kinerja akan lebih mudah.

Faktor penentu prestasi kerja yang mempengaruhi karyawan menurut Mangkunegara (2011:16) ada dua yaitu:

“1. Faktor Individu

Individu yang memiliki kinerja yang baik terlihat dari integritas yang tinggi antara fungsi psikis dan fisik, maka individu tersebut memiliki konsentrasi yang baik dalam dirinya. Konsentrasi yang baik dalam dirinya merupakan modal utama dalam mengelola potensi diri secara optimal.

2. Faktor Lingkungan

Faktor lingkungan kerja organisasi yang mempengaruhi prestasi kerja adalah jabatan yang jelas, otoritas yang memadai, target kerja yang menantang, pola komunikasi kerja efektif, hubungan kerja yang harmonis, iklim kerja arespek dan dinamis, peluang berkarier dan fasilitas kerja yang memadai”.

2.1.4.5 Pengukuran Kinerja Aparatur

Kinerja aparatur pada dasarnya diukur sesuai dengan kepentingan organisasi, sehingga indikator dalam pengukurannya disesuaikan dengan kepentingan organisasi itu sendiri. Pengukuran kinerja ini melihat dampak sistem terhadap efektifitas penyelesaian tugas individu.

Mondy, Noe, Premeaux (1999) dalam Donni Juni Priansa (2014:271) menyatakan bahwa pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa dimensi, antara lain:

- “1. Kuantitas Pekerjaan (*Quantity of Work*)
Kuantitas pekerjaan berhubungan dengan volume pekerjaan dan produktivitas kerja yang dihasilkan oleh pegawai dalam kurun waktu tertentu.
Berdasarkan hal tersebut, dapat dijadikan sebagai tolak ukur mengenai seberapa cepat pegawai dapat menyelesaikan beban kerja yang dihadapinya dengan menghasilkan volume pekerjaan yang tinggi sehingga dapat meningkatkan produktivitas kerja mereka.
2. Kualitas Pekerjaan (*Quality of Work*)
Kualitas pekerjaan berhubungan dengan pertimbangan ketelitian, presisi, kerapian, dan kelengkapan di dalam menangani tugas-tugas yang ada di dalam organisasi.
3. Kemandirian (*Dependability*)
Kemandirian berkenaan dengan pertimbangan derajat kemampuan pegawai untuk bekerja dan mengemban tugas secara mandiri dengan meminimalisir bantuan orang lain. Kemandirian juga menggambarkan kedalaman komitmen yang dimiliki oleh pegawai.
Hal tersebut menunjukkan bahwa seorang pegawai yang memiliki kemampuan dalam menyelesaikan tugas pekerjaannya akan mampu memotivasi dirinya untuk menyelesaikan pekerjaan secara mandiri dengan meminimalisir bantuan orang lain, serta mampu memenuhi komitmen yang dimilikinya terhadap tanggungjawab kerja.
4. Inisiatif (*Initiative*)
Inisiatif berkenaan dengan pertimbangan kemandirian, fleksibilitas berfikir, dan kesediaan untuk menerima tanggung jawab.
5. Adaptabilitas (*Adaptability*)
Adaptabilitas berkenaan dengan kemampuan untuk beradaptasi, mempertimbangkan kemampuan untuk bereaksi terhadap mengubah kebutuhan dan kondisi-kondisi.
6. Kerjasama (*Cooperation*)
Kerjasama berkaitan dengan pertimbangan kemampuan untuk berkerjasama, dan dengan, orang lain. Apakah *assignments*, mencakup lembur dengan sepenuh hati”.

Menurut John Miner (1988) dalam Sudarmanto (2009:11), dimensi yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menilai kinerja dapat dikemukakan dalam 4 dimensi, antara lain:

- “1. Kualitas, yaitu: tingkat kesalahan, kerusakan, kecermatan.
2. Kuantitas, yaitu: jumlah pekerjaan yang dihasilkan.
3. Penggunaan waktu dalam bekerja, yaitu: tingkat ketidakhadiran, keterlambatan, waktu kerja efektif/jam kerja hilang.
4. Kerjasama dengan oranglain dalam bekerja”.

Pengukuran kinerja aparatur menurut Gomez (2001) dalam Sudarmanto (2009:10) secara garis besar diklasifikasikan dalam dua, yaitu:

“Pertama, tipe penilaian yang dipersyaratkan; dengan penilaian relatif dan penilaian absolut. Penilaian relatif merupakan model penilaian dengan membandingkan kinerja seseorang dengan orang lain dalam jabatan yang sama. Model penilaian ini akan menghasilkan peningkatan kinerja antarpegawai dalam kelompok pekerjaan. Model penilaian absolut merupakan penilaian dengan menggunakan standar penilaian kinerja tertentu.

Kedua, fokus pengukuran kinerja dengan 3 model, yaitu: penilaian kinerja berfokus sifat (trait), berfokus perilaku dan berfokus hasil”.

2.1.4.6 Tinjauan Kinerja Aparatur

Kinerja aparatur pemerintah sebagai salah satu dimensi dari administrasi publik masih menjadi isu penting yang banyak dibicarakan baik para akademisi maupun praktis karena di samping merupakan substansi utama dalam akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh setiap institusi pemerintah, juga menjadi parameter keberhasilan pencapaian tujuan pemerintah .

Kinerja aparatur pemerintah sebagai instrument pilar pengembang amanah pencapaian masyarakat adil dan makmur hingga saat ini belum sepenuhnya mampu memenuhi pemangku kepentingan (*stakeholders*) terutama karena kesulitan dalam menyeimbangkan tiga tuntutan kebutuhan yang kadang-kadang sering tapi tidak sejalan yaitu tuntutan kebutuhan politis, tuntutan kebutuhan profesionalisme dan tuntutan kebutuhan layak.

Aparatur pemerintah daerah harus memiliki kemampuan maksimal dalam mengelola sumber daya manusia yang ada di daerahnya. Pemerintah

daerah baik secara individu, kelompok maupun kelembagaan berupaya meningkatkan kualitas dan kuantitas kerja dalam meningkatkan kinerjanya. Konsekuensi logis dari UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah perlunya pendidikan dan pelatihan bagi aparatur secara maksimal dan berdasarkan kebutuhan daerah dengan harapan aparatur pemerintah dapat memberikan peranan sebagai pemikir, perencana, pelaksana, sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan. Pengembangan sumber daya manusia bagi pembinaan aparatur harus diawali sejak awal yaitu mulai dari penyaringan seleksi penerimaan sampai pada mengakhiri masa dinas.

2.1.4.7 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Aparat Pemerintah

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja aparat pemerintah Byars dalam Nur Endah mengemukakan bahwa kinerja adalah hasil dari usaha seseorang yang dicapai dengan adanya kemampuan dan perbuatan dalam situasi tertentu. Jadi prestasi kerja merupakan hasil keterkaitan antara usaha, kemampuan dan persepsi tugas. Usaha merupakan hasil motivasi yang menunjukkan jumlah energi (fisik dan mental) yang digunakan oleh individu dalam menjalankan suatu tugas. Sedangkan kemampuan merupakan karakteristik individu yang digunakan dalam menjalankan suatu pekerjaan. Kemampuan biasanya tidak dapat dipengaruhi secara langsung dalam jangka pendek. Persepsi tugas merupakan petunjuk dimana individu percaya bahwa dapat mewujudkan usaha-usaha mereka dalam pekerjaan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut Sutermeister terdiri dari motivasi, kemampuan, pengetahuan, keahlian, pendidikan, pengalaman,

pelatihan, minat, sikap kepribadian kondisi-kondisi fisik dan kebutuhan fisiologis, kebutuhan sosial dan kebutuhan egoistik.

2.2 Kerangka Pemikiran

Otonomi daerah membawa perubahan mendasar bagi penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan keuangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat. pengelolaan keuangan berkaitan dengan persoalan perincian dan penggunaan dana masyarakat yang harus dilakukan dengan prinsip-prinsip transparan, akuntabilitas dan *value for many*.

Pengelolaan keuangan salah satunya adalah anggaran, yang merupakan rencana kegiatan yang terdiri dari sejumlah target yang akan dicapai oleh para pemimpin unit kerja dalam melaksanakan kegiatan pada masa yang akan datang. Agar terjamin dalam pelaksanaan anggaran khususnya dalam pelaksanaan daerah.

Anggaran juga merupakan titik fokus dari persekutuan antara proses perencanaan dan pengendalian. Mardiasmo (2009:61) mendefinisikan anggaran sebagai berikut.”Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kerja yang hendak dicapai selama periode tertentu waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial. Sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan perencanaan yang dikembangkan untuk dapat mencapai tujuan yang ingin dicapai dan sesuai dengan tanggung jawabnya kepada publik, sehingga anggaran berbasis kinerja dapat menjadi solusi untuk digunakan sebagai alat ukur dan tanggung jawab kinerja aparatur pemerintah.

Menurut Bastian (2006:329) mendefinisikan kinerja sebagai berikut: "kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi".

Pengukuran dan kinerja merupakan ukuran tentang apa yang dianggap penting oleh suatu organisasi dan seberapa baik kinerjanya. Sistem pengukuran kinerja yang baik dapat menggerakkan kinerja aparatur kearah yang positif dan menghindari kinerja aparatur yang menyimpang jauh.

2.2.1 Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Komitmen organisasi

Menurut Syarifah dkk (2013) Komitmen organisasi menunjukkan keyakinan dan dukungan serta loyalitas seseorang terhadap nilai dan sasaran yang ingin dicapai organisasi (Mowday et al., 1979). 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.

2.2.2 Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah

Sejak diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia, yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang kebijakannya sangat demokratis dan dipandang memenuhi aspek desentralisasi pemerintah yang sesungguhnya. Desentralisasi ini menunjukkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dirinya sendiri secara otonom.

Pemerintah daerah sebagai pengemban amanat dari masyarakat harus bertanggung jawab atas kinerja yang telah dilakukannya, serta dituntut untuk melaksanakan akuntabilitas publik karena berkewajibannya mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahan dalam rangka pencapaian *good governance*, yaitu pemerintahan yang transparan, *value for money*, responsif dan akuntabel. Untuk mendukung hal tersebut di atas maka aparatur pemerintah selaku pengelola dana dari masyarakat melaksanakan anggaran berbasis kinerja.

Menurut Mahmudi (2015:1) tekanan terhadap organisasi sektor publik, khususnya organisasi pemerintah baik pusat dan daerah serta perusahaan milik pemerintah, dan organisasi sektor publik lainnya untuk memperbaiki kinerjanya mendorong dibangunnya sistem manajemen organisasi sektor publik yang berbasis kinerja (*performance-based management*). Sebelumnya fokus manajemen kinerja sektor publik adalah pada pengendalian input, pemenuhan standar, dan kepatuhan anggaran. Namun setelah dilakukannya reformasi penekanan kinerja bergeser pada pengukuran *outcome*, hasil, manfaat, dan dampak terhadap masyarakat.

Dalam *Performance Management Handbook* Departemen Energi USA (dalam Mahmudi 2015:4), manajemen berbasis kinerja didefinisikan sebagai berikut:

“Performance-based management is a systematic approach to performance improvement through an on going proces of establising strategic performance objectives; measuring performance; collecting, analyzing, reviewing, and reporting performance data; and using tahat data to drive performance improvement.”

Mahmudi (2015:21) kinerja organisasi pada dasarnya merupakan tanggungjawab setiap individu yang bekerja dalam organisasi. Tanggungjawab terhadap manajemen kinerja sebenarnya tidak lahir dari manajer namun dari individu. Apabila dalam organisasi setiap individu bekerja dengan baik, berprsetasi, bersemangant, dan memberikan kontribusi terbaik mereka terhadap organisasi, maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan baik. Dengan demikia, kinerja organisasi merupakan cerminan dari kinerja individual. Kinerja individual dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: pengetahuan, keterampilan, kemampuan, motivasi, dan peran. Pegawai atau karyawan bekerja dalam kelompok atau tim. Dalam model organisasi model kerja tim (team work), kinerja organisasi tidak secara langsung terkait dengan kinerja individu, namun terkait dengan kinerja tim atau kelompok. Kinerja individual dan kinerja tim akan mempengaruhi kinerja organisasi secara keseluruhan. Apabila setiap pegawai memiliki komitmen yang tinggi terhadap pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi, maka tentunya kinerja sektor publik akan meningkat.

Dalam hal ini anggaran berbasis kinerja memiliki pengaruh sebagai alat untuk mencapai tujuan instansi pemerintah daerah dan sebagai salah satu indikator

kinerja aparatur pemerintah daerah. Jika tujuan tercapai maka kinerja aparatur pemerintah daerah pun meningkat, begitu pula sebaliknya. Diharapkan dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja maka kinerja aparatur pemerintah pun meningkat. Sehingga ada pengaruh yang signifikan antara anggaran berbasis kinerja terhadap peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah. (Nurtiani; 2010:46).

Dengan diimplementasikan anggaran berbasis kinerja berarti pemerintah telah melakukan perubahan. Perubahan yang dilakukan mengarah pada bagaimana meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat bersamaan dengan peningkatan produktivitas. Kedua tujuan tersebut mendorong manajemen pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja instansi-instansi di pemerintah daerah. (Deputi IV BPKP:2005)

Jika tujuan tercapai maka kinerja aparatur pemerintah daerahpun meningkat dan sesuai target yang telah ditetapkan, begitu pula sebaliknya. Diharapkan dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja maka kinerja aparatur pemerintah dapat meningkat. Sehingga ada pengaruh antara anggaran berbasis kinerja terhadap peningkatan kinerja aparatur pemerintah daerah.

2.2.3 Pengaruh Komitmen Organisasi Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah

Menurut Ikhsan dkk. (2000) dalam Erwati (2009), komitmen organisasi merupakan tingkat sampai sejauh mana seorang karyawan memihak pada suatu organisasi tertentu dan tujuan-tujuannya, serta berniat untuk mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi tersebut.

Menurut Sumarno (2005), dalam Metta sari dkk (2014) komitmen organisasi yang menjadi tolak ukur sejauh mana aparat pemerintah daerah memihak pada suatu organisasi tertentu serta untuk mempertahankan keanggotaannya dalam suatu organisasi. Memberikan pekerjaan individu yang nilainya tidak selaras dengan nilai dalam organisasi yang ada, maka akan cenderung menghasilkan karyawan yang kurang memiliki motivasi dan komitmen, serta yang tidak terpuaskan oleh pekerjaan mereka dan oleh organisasi tersebut . Menurut Suwandi dan Indriantoro (2005) dalam Metta sari dkk (2014) komitmen organisasi dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya ketidakjelasan peran, kepuasan kerja dan kepercayaan organisasional. Ketidakjelasan peran dapat mengurangi komitmen bawahan untuk mencapai tujuan organisasi, sedangkan kepuasan kerja yang dirasakan bawahan dapat menimbulkan komitmen yang tinggi.

Menurut Nivo wulandari (2007) Pegawai pemerintah yang berkomitmen akan bekerja secara maksimal karena mereka menginginkan kesuksesan organisasi tempat dimana mereka bekerja. Pegawai pemerintah yang berkomitmen akan memiliki pemahaman atau penghayatan terhadap tujuan organisasi, perasaan terlibat dalam suatu pekerjaan atau perasaan bahwa pekerjaan tersebut adalah menyenangkan, dan perasaan bahwa organisasi adalah tempat bekerjanya dan tinggal. Selain itu dengan adanya komitmen yang kuat, mereka akan bekerja keras, ikhlas dalam melaksanakan pekerjaannya, senang dan peduli terhadap organisasi tempatnya bekerja yang lebih menitikberatkan pada affective commitment. Hal ini akan menyebabkan peningkatan kinerja mereka karena ada

bahwa keyakinan visi dan misi pemerintahan akan tercapai dengan sumbangsih mereka.

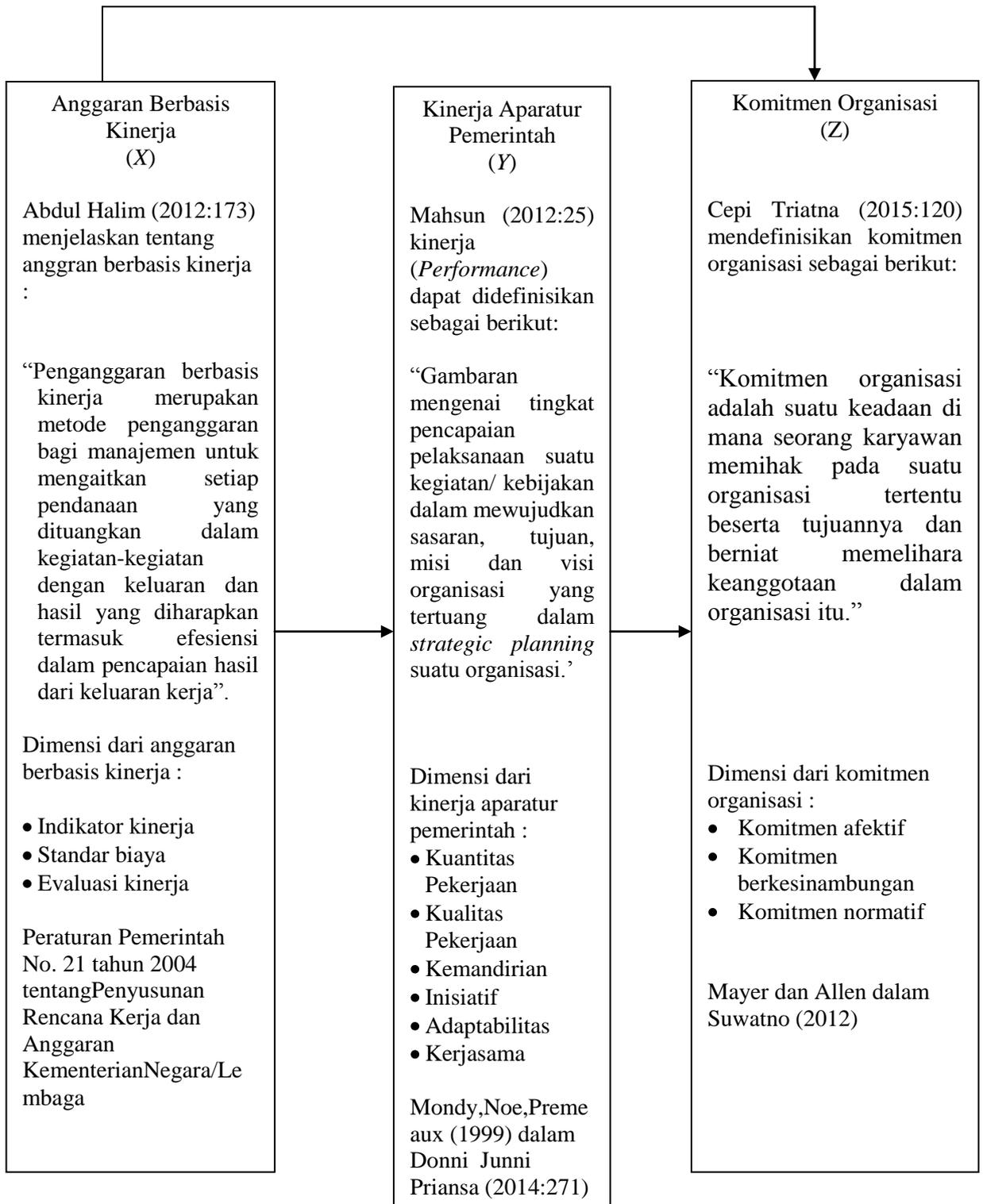
2.2.4 Hasil Penelitian Terdahulu

Dari penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh peneliti terdahulu menghasilkan kesimpulan mengenai anggaran berbasis kinerja dan pengaruhnya terhadap kinerja aparatur pemerintah dan komitmen organisasi dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut ini:

Tabel 2.1
Tinjauan Atas Penelitian Terdahulu

NO.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil penelitian	Perbedaan Penelitian	Persamaan Penelitian
1.	Agustini (2009)	Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektivitas Pengendalian	Anggaran Berbasis Kinerja, Efektivitas Pengendalian	Hasil dari penelitian ini dapat diketahui bahwa pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja pada dinas pendidikan sudah dapat diterapkan dengan baik dan efektivitas pengendalian pada dinas pendidikan sudah berjalan baik serta dapat disimpulkan bahwa anggran berbasis kinerja berpengaruh secara signifikan	Variabel yang diteliti sekarang yaitu : Kinerja Aparatur Pemerintah	Variabel X yang diteliti penelitian terdahula sama dengan penelitian sekarang

NO.	Peneliti	Judul Penelitian	Variabel Penelitian	Hasil penelitian	Perbedaan Penelitian	Persamaan Penelitian
				terhadap efektivitas pengendalian		
2.	Arti, Sugih Agung (2009)	Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Akuntabilitas.	Anggaran Berbasis Kinerja, Akuntabilitas	Penerapan anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap tingkat akuntabilitas.	Variabel yang diteliti sekarang yaitu : Kinerja Aparatur Pemerintah	Variabel X yang diteliti penelitian terdahulu sama dengan penelitian sekarang
3.	Venni Avionita (2013)	Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Program Peningkatan Disiplin Aparatur Instansi Pemerintah Daerah.	Anggaran Berbasis Kinerja, Kinerja Program Peningkatan Disiplin Aparatur Instansi Pemerintah Daerah.	Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Berpengaruh positif terhadap Kinerja Program Peningkatan Disiplin Aparatur Instansi Pemerintah Daerah.	Variabel yang diteliti sekarang yaitu : Kinerja Aparatur Pemerintah.	Variabel X yang diteliti penelitian terdahulu sama dengan penelitian sekarang.
4.	Wenda Nurul Janah (2014)	Pengaruh komitmen organisasi dan budaya organisasi terhadap kinerja satuan kerja perangkat daerah kota Bandung	Komitmen organisasi, budaya organisasi, kinerja satuan perangkat daerah	Secara simultan komite organisasi dan budaya organisasi secara bersama-sama memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja SKPD di Kota Bandung.	Variabel x dalam penelitian terdahulu dijadikan variabel intervening	Tempat penelitian sama dengan penelitian terdahulu.



Gambar 2.1
Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran, maka penulis dapat menyimpulkan beberapa hipotesis yang telah di uraikan, antara lain:

- H1 : Terdapat pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap komitmen organisasi.
- H2 : Terdapat pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja aparatur pemerintah.
- H3 : Terdapat pengaruh komitmen organisasi terhadap kinerja aparatur pemerintah.
- H4 : Terdapat pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja aparatur dengan komitmen organisasi sebagai variabel intervening.