

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Stewardship Theory**

*Stewardship theory* merupakan suatu teori yang dibangun berdasarkan asumsi filosofis mengenai sifat manusia yang hakikatnya bisa dipercaya, bertindak dengan penuh tanggung jawab, mempunyai integritas dan kejujuran terhadap pihak lain (Donalds dan Davis, 1991). Teori ini menjelaskan situasi dimana manajemen tidak bertindak untuk kepentingan individu melainkan fokus untuk kepentingan suatu organisasi. *Stewardship* juga memberikan asumsi bahwa terdapat keterkaitan hubungan yang erat antara kepuasan dan kesuksesan suatu organisasi.

Dalam teori *stewardship* manajer akan bertindak untuk kepentingan bersama. Ketika kepentingan pemilik sumber daya dengan *steward* berbeda, kemudian *steward* akan berusaha menjalin kerjasama dengan pemilik ketimbang untuk menentang kepentingan pemilik karena bagi *steward* kepentingan bersama merupakan hal yang lebih baik karena usaha untuk mencapai tujuan organisasi adalah yang terpenting. Maka, dapat dikatakan bahwa kepuasan pemilik adalah kesuksesan organisasi, namun perlu diingat bahwa *steward* juga memiliki kebutuhan untuk bertahan hidup (Raharjo, 2007).

Hal tersebut diatas dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk menyelenggarakan tata kelola pemerintahan yang transparan, bersih dan jujur serta dapat meningkatkan kembali kinerja pemerintah. Tujuannya tidak lain adalah untuk mengembalikan dan menjaga kepercayaan publik tentang kinerja pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah untuk kepentingan masyarakat.

## **2. Kinerja Pemaerintah Daerah**

Kinerja merupakan suatu gambaran tentang tingkaan pencapaian dari pelaksanaan kegiatan atau kebijakan dalam rangka mewujudkan sasaran tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Hal tersebut juga menjelaskan bahwa kinerja merupakan suatu proses dari umpan balik atas kinerja masa lalu guna meningkatkan produktivitas kinerja di masa yang akan datang sebagai suatu proses yang berkesinambungan.

Kinerja pemerintah adalah suatu gambaran tentang pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Permenpan:2007).

Ulum (2012) menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan cara untuk mempertahankan prestasi berbagai pekerjaan dan pelayanan yang dilakukan pemerintah. Pengukuran kinerja membantu pemeritah dalam rangka menentukan tingkat pencapaian tujuan serta untuk membantu masyarakat untuk mengevaluasi tingkat pelayanan pemerintah apakah telah sesuai dengan

besaran uang yang telah dikeluarkan untuk pelayanan-pelayanan yang telah disediakan oleh pemerintah.

Bastian (2006) mengatakan bahwa indikator kinerja merupakan suatu ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan beberapa indikator, yaitu indikator masukan (*inputs*), Keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impacts*).

### **3. Akuntabilitas**

Akuntabilitas keuangan adalah suatu pertanggungjawaban lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomis, efisiensi, dan efektif, tidak ada pemborosan dan pembocoran dana ataupun korupsi. Akuntabilitas lebih menekankan kepada ukuran anggaran dan finansial (Mahmudi, 2007). Akuntabilitas memberikan persyaratan untuk proses pengambilan keputusan harus sesuai dengan amanat yang telah diterima. Beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan keuangan daerah yaitu aspek legalitas penerimaan dan pengeluaran daerah bahwa setiap transaksi yang akan dilakukan dapat dilacak oleh pihak otoritas. Kemudian aspek dalam pengelolaan keuangan juga memberikan perlindungan aset secara fisik ataupun finansial untuk mencegah terjadinya perilaku pemborosan. Mardiasmo (2006) menyatakan bahwa kepengurusan kebijakan dilakukan bersamaan dengan cara dan hasil kebijakan tersebut bisa diakses dan dikomunikasikan dengan baik.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah adalah suatu bagian yang sangat penting untuk mengukur kinerja pemerintah daerah. Hasil dari pertanggungjawaban laporan keuangan daerah sangat berpengaruh besar dalam penilaian kinerja pemerintah. Semakin akuntabel tingkat pengelolaan keuangan daerah maka tingkat pencapaian kinerja pemerintah tersebut akan semakin baik. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Nadirsyah (2016) menunjukkan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Dapat disimpulkan bahwa semakin tinggi tingkat akuntabel pengelolaan keuangan daerah maka akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

#### **4. Transparansi**

Transparansi merupakan suatu keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi mengenai aktivitas-aktivitas pengelolaan dari sumber daya publik yang ditujukan kepada pihak yang membutuhkan informasi (Adisasmita, 2011). Mardiasmo (2004) menyatakan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan lainnya yang digunakan dalam keputusan ekonomi, sosial dan politik oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan.

Transparansi pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu faktor yang sangat penting untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, dan merupakan prinsip dari *good governance*. Pemerintah dalam hal ini memiliki kewajiban untuk memberikan informasi kepada publik agar publik bisa mengetahui, memberikan saran dan kritik, serta dapat mengukur kinerja

pemerintah. Dalam proses pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh pemangku kepentingna maka informasi akuntansi yang dibutuhkan yaitu berupa laporan keuangan.

Menurut Wiguna *et al.*, (2015) transparansi merupakan suatu tata kelola keuangan daerah untuk publik dan merupakan suatu bentuk dari keberhasilan kinerja pemerintah dalam pengelolaan dana dan sebagai bukti kinerja pemerintah daerah sudah berjalan dengan baik. Hal tersebut dapat ditandai dengan bertambahnya kepercayaan publik terhadap kinerja pemerintah dalam melakukan transparansi pengelolaan keuangan.

## **5. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh pemerinta pusat maupun daerah untuk menyusun perencanaan dan pengelolaan anggaran yang akan dilaksnakan dalam jangka waktu satu periode kedepan. Menurut PP Nomor 58 Tahun 2005 Pasal 1 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa keuangan derah merupakan hak dan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk segala bentuk kekayaan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dan tentunya dalam batas kewenangan daerah. Hal tersebut menunjukkan bahwa keuangan daerah harus dikelola dengan baik agar semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk keuangan daerah.

Edward (1992) menyatakan bahawa manajemen keuangan daerah dapat dilakukan dengan baik jika pemerintah daerah dapat mendefinisikan

secara jelas tujuan dari manajemen keuangan. Menurut Case (2002) anggaran merupakan suatu rencana tindakan yang disiapkan untuk menggunakan sumber daya keuangan oleh pemerintah sesuai fungsi dan tujuan yang akan dicapai.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa setiap pengeluaran pemerintah harus dipertimbangkan dampak lanjut dari pengeluaran tersebut, bukan pengeluaran yang didasarkan pada kepentingan kelompok tertentu. Dengan demikian setiap pengeluaran pemerintah daerah harus diperhatikan fungsi dan tujuannya serta mempertimbangkan kemampuan daerah.

## **6. Anggaran Berbasis Kinerja**

Anggaran berbasis kinerja menurut PP Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, penganggaran daerah di Indonesia disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran berbasis kinerja merupakan suatu metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan dalam setiap kegiatan dengan keluaran hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2005).

Halim (2007) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kinerja.

Menurut kepmendagri No.29 Tahun 2002 pengertian anggaran berbasis kinerja adalah:

- a. Suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan.
- b. Didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Anggaran dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan.
- c. Penilaian kinerja didasarkan pada pelaksanaan *value for money* dan efektifitas anggaran.
- d. Anggaran kinerja merupakan sistem yang mencakup kegiatan penyusunan program dan tolak ukur (*indicator*) kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

## **B. Penelitian Terdahulu dan Hipotesis Penelitian**

### **1. Hubungan antara Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah**

Akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggung jawaban pemerintah atas seluruh aktivitas yang dilakukan, bukan hanya aktivitas finansialnya saja. Konsep ini menekankan bahwa laporan keuangan pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban pemerintah atas pengelolaan pemerintahan (kinerjanya) harus dapat memberikan informasi yang dibutuhkan para pemakai dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik (Halim, 2002).

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian terpenting dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, dimana hasil pertanggungjawaban laporan keuangan memiliki pengaruh yang besar dalam

menilai baik buruknya kinerja pemerintah. Semakin akuntabel tingkat pengelolaan keuangan daerah maka akan semakin baik pula tingkat pencapaian kinerja pemerintah. Wiguna *et al.*, (2015) dalam penelitiannya menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada publik terkait pelaksanaan pengelolaan pemerintahan yang telah dilakukan, dimana akuntabilitas sendiri merupakan amanat peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan dalam pengelolaan keuangan daerah, maka hal ini menjadi kewajiban bagi pelaksana pemerintahan. Hasil penelitian ini sesuai dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Auditya *et al.*, (2015) menyatakan bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja SKPD. Semakin akuntabel pengelolaan keuangan dan pelaporan keuangan dalam SKPD maka akan semakin meningkatkan kinerja.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

$H_1$  : Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada Kabupaten Tebo.

## **2. Hubungan antara Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Kinerja Instansi Pemerintah Daerah.**

Garini (2011) menyatakan Transparansi berpengaruh signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah. Perwujudan transparansi sebagai amanat peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan pemerintahan telah memberikan tekanan kepada aparatur pengelola pemerintahan untuk membuka diri terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi seluas-luasnya dengan benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Alasan ini akan menjadikan aparatur pemerintah akan menampilkan kinerja terbaiknya dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sehingga dia akan bekerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka dengan sendirinya kinerja pemerintah daerah juga akan baik.

Wiguna *et al.*, (2015) menyatakan bahwa transparansi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Transparansi pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah daerah kepada publik merupakan bentuk keberhasilan pemerintah dalam mengelola dana yang ada dan hal ini adalah bukti bahwa kinerja pemerintah semakin baik. Hasil penelitian Adiwirya dan Sudana (2015) juga menyatakan bahwa transparansi berpengaruh pada anggaran berbasis kinerja SKPD.

Hasil ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Auditya *et al.*, (2013) menyatakan bahwa transparansi pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja SKPD. Transparansi

pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah kepada publik merupakan suatu bentuk bukti keberhasilan kinerja pemerintah yang semakin baik.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut :

H<sub>2</sub> : Transparansi pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah daerah pada Kabupaten Tebo.

### **3. Hubungan antara Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.**

Anggaran Berbasis Kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap Visi, Misi dan Rencana Strategis organisasi. Anggaran Berbasis Kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi (Bastian, 2006).

Ika (2013) menyatakan bahwa penerapan Anggaran Berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah. Hasil penelitian Silalahi (2012) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan penellitian sebelumnya yang dilakukan oleh Yusriati (2008) sejalan dengan diberlakukannya anggaran berbasis kinerja.

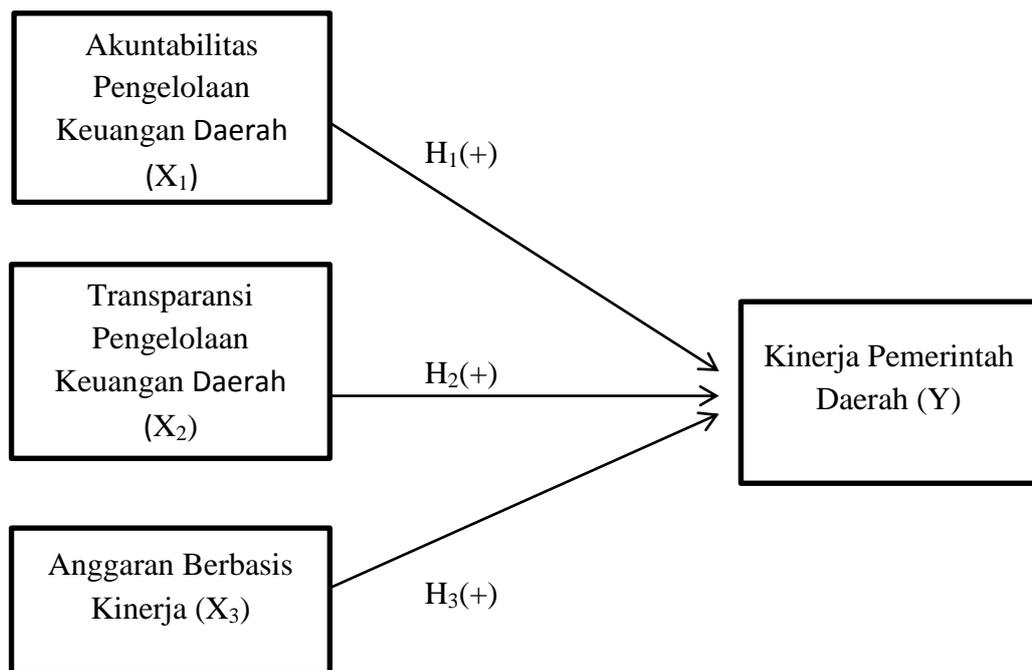
Peneliti menduga bahwa semakin tinggi penerapan anggaran berbasis kinerja, maka akan semakin tinggi pula kinerja aparatur pemerintah

daerah. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan Febrina (2016), menyatakan bahwa terdapat hubungan positif antara anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut:

H<sub>3</sub> : Anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah pada Kabupaten Tebo.

### C. Model Penelitian



Gambar 2.1 : Model Penelitian