

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. *Agency Theory***

Teori keagenan (*agency theory*) yaitu adanya hubungan kontrak keagenan antara satu orang sebagai pemilik (prinsipal) dan orang lain sebagai agen yang diberikan wewenang dari prinsipal untuk *decision making* (Jensen & Meckling, 1976). Apabila pihak prinsipal dan agen sama-sama menginginkan utilitas yang maksimal, maka ada kemungkinan terjadinya penyimpangan agen. Prinsipal dapat mencegah penyimpangan tersebut melalui pemberian insentif yang sesuai kepada agen seperti *monitoring cost* sebagai pencegahan kegiatan agen yang tidak teratur. Prinsipal juga dapat mengeluarkan biaya sebagai *bonding cost* agar menjamin bahwa agen tidak melakukan kegiatan menyimpang yang dapat merugikan prinsipal serta konsekuensi apabila agen melakukan penyimpangan.

Biaya keagenan (*agency cost*) tidak mungkin bernilai nol terutama demi menjamin agen agar mengambil keputusan yang optimal demi kepentingan prinsipal. Kontrak keagenan antara prinsipal dan agen sebagian besar memiliki biaya pemantuan dan *bonding cost* yang dapat diukur secara finansial maupun non finansial serta kemungkinan terjadinya perbedaan pengambilan keputusan oleh agen yang tidak memaksimalkan kepentingan prinsipal. Adanya perbedaan antara

keputusan prinsipal dengan agen yang dapat menyebabkan kerugian atau pengurangan kesejahteraan prinsipal maka hal tersebut dianggap sebagai biaya yang disebut kerugian residual (*residual loss*).

Hubungan keagenan dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan (prinsipal) yang membuat kebijakan terkait program/kegiatan yang akan dilaksanakan dan OPD (agen) sebagai pelaksana program/kegiatan. OPD yang bertugas melaksanakan program/kegiatan yang sudah diberikan wewenang harus memiliki *output* kinerja yang baik seperti apa yang sudah direncanakan. Ferdinan *et al.* (2020) menyatakan bahwa ketepatan pengeluaran anggaran dapat diinterpretasikan sebagai komponen kontrak antara pemerintah sebagai prinsipal dan OPD sebagai agen.

Terkait konteks penyusunan anggaran dalam pemerintah daerah yaitu APBD yang mengacu pada PP Nomor 12 Tahun 2019, hubungan keagenan terjadi ketika terjadi kesepakatan antara kepala daerah sebagai eksekutif (agen) dan DPRD sebagai legislatif (prinsipal). Eksekutif menyusun rancangan kebijakan (KUA) dan prioritas anggaran (PPAS) yang berpedoman pada RKPD kemudian akan disetujui bersama-sama oleh legislatif. Adapun legislatif akan melakukan pengawasan sebagai wakil rakyat terhadap pelaksanaan anggaran melalui lembaga yang memiliki tugas dan fungsi sebagai pengawasan internal.

## 2.2. *Goal-Setting Theory*

*Goal-setting theory* atau teori penetapan tujuan merupakan sebuah teori yang dikemukakan oleh Locke (1968) bahwa terdapat hubungan keterkaitan antara tujuan yang jelas dan umpan balik yang tepat akan memotivasi pegawai sehingga

akan meningkatkan kinerja. Berdasarkan penelitian terdahulu mengenai *goal-setting theory* menunjukkan bahwa individu yang memiliki target kinerja yang sulit dicapai cenderung memiliki kinerja yang lebih baik daripada target yang mudah yaitu target yang sulit memiliki tingkat kepuasan atas pencapaian yang tinggi daripada target yang mudah (Locke & Latham , 2006). Menurut Locke & Latham (1990) terdapat 5 (lima) prinsip penetapan tujuan untuk meningkatkan peluang keberhasilan antara lain:

- 1) Kejelasan tujuan (*Clarity*)
- 2) Tujuan yang menantang (*Challenge*)
- 3) Komitmen dalam mencapai tujuan (*Commitment*)
- 4) Umpan balik (*Feedback*)
- 5) Kompleksitas tugas (*Task-Complexity*)

Chong & Leung (2003) meneliti pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja dengan pendekatan *goal-setting theory* menunjukkan bahwa partisipasi anggaran meningkatkan kinerja melalui kesulitan sasaran anggaran (*budget goal difficulty*) dan komitmen sasaran anggaran (*budget goal commitment*). Temuan lain yang mendukung *goal-setting theory* dalam penganggaran adalah penelitian Octariani *et al.* (2017) yaitu anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kualitas anggaran SKPD dengan adanya *clarity* dan *feedback* yang mempermudah pencapaian visi dan misi organisasi. Adanya anggaran berbasis kinerja akan mempermudah organisasi dalam mencapai tujuan karena dalam penyusunan anggaran sudah mencakup target dan sasaran serta jumlah biaya yang dibutuhkan untuk setiap program/kegiatan yang akan dilaksanakan.

### 2.3. Kinerja Organisasi

Kinerja adalah *output* yang dicapai suatu organisasi baik yang bersifat *profit oriented* maupun *nonprofit oriented* yang dihasilkan selama satu periode waktu yang telah ditentukan (Niansyah & Biswan, 2018). Kinerja menggambarkan tingkat capaian program/kegiatan yang dilaksanakan atau kebijakan yang diambil untuk mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang sudah ditetapkan. Verboncu I. & Zalman M. (2005) mengatakan definisi kinerja merupakan hasil tertentu yang didapatkan melalui kegiatan manajemen, ekonomi pemasaran dan sebagainya yang mencerminkan ciri daya saing, efisiensi dan efektivitas organisasi serta komponen prosedural dan strukturalnya.

Mahsun (2016) menyatakan bahwa pengukuran kinerja adalah proses mengevaluasi kegiatan yang telah dilakukan berdasarkan tujuan dan sasaran, termasuk informasi tentang menggunakan sumber daya dengan efisien dalam produksi barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, dan *output* program/kegiatan yang dibandingkan dengan rencana awal dan kebijakan yang digunakan dalam pencapaian target. Fungsi pengukuran kinerja sektor publik adalah untuk perbaikan kinerja, alokasi sumber daya, pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban publik serta meningkatkan komunikasi antar lembaga. (Mardiasmo, 2018).

Kinerja pemerintah dalam Perpres Nomor 29 Tahun 2014 kinerja adalah *output* dari program/kegiatan yang sudah atau akan dicapai terkait pelaksanaan anggaran yang telah diukur baik secara kuantitas maupun kualitas. Kinerja pemerintah yang dihubungkan dengan penggunaan anggaran merupakan pendekatan penganggaran berbasis kinerja. Biswan A.T (2018) menyatakan bahwa

adanya Arsitektur dan Informasi Kinerja (ADIK) dalam *performance-based budgeting* meningkatkan kualitas penyusunan anggaran dan mendukung pencapaian *output*.

#### **2.4. Perencanaan Anggaran**

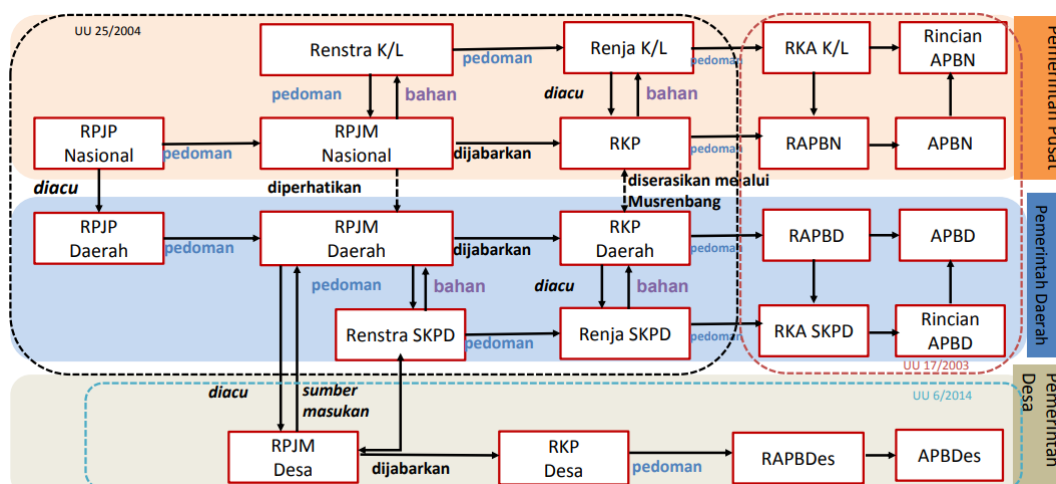
Perencanaan merupakan kegiatan yang mencakup penentuan tujuan atau sasaran organisasi, penetapan strategi keseluruhan dan pengembangan perencanaan yang komprehensif demi mewujudkan kegiatan yang terintegrasi dan terkoordinasi sehingga tercapai tujuan tersebut (Robbins *et al.*, 2021). Mowen *et al.* (2018) menyatakan bahwa perencanaan merupakan pandangan ke depan untuk mengetahui tindakan yang tepat demi mewujudkan tujuan.

Menurut Niansyah F. I. W. & Biswan A. T. (2018), fungsi anggaran tidak hanya untuk membuat perencanaan tetapi juga sebagai pengendalian kegiatan. Adanya penganggaran mendukung fungsi perencanaan dan pengendalian untuk mencapai tujuan organisasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010, anggaran berisi pedoman pemerintah untuk melaksanakan rencana belanja transfer, pendapatan dan pembiayaan dalam satu periode yang diukur dengan satuan rupiah. Mardiasmo (2018) menyatakan bahwa anggaran adalah pernyataan terkait target kinerja yang akan dicapai selama waktu tertentu yang disajikan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk penyusunan anggaran.

Mardiasmo (2018) mendefinisikan anggaran sektor publik sebagai alat untuk mengukur akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan program/kegiatan yang dibiayai oleh negara. PP Nomor 71 Tahun 2010

mengartikan anggaran pemerintah berasal dari hasil kesepakatan antara pihak eksekutif dan legislatif terkait belanja yang diperlukan untuk program/kegiatan dan pendapatan yang diinginkan untuk belanja tersebut atau apabila terjadi defisit atau surplus dibuat pembiayaan yang dibutuhkan.

Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional, sistem perencanaan dan penganggaran menggunakan anggaran berbasis program atau *money follow program* dengan penganggaran berbasis kinerja meliputi kerangka-kerangka regulasi, pelayanan umum dan investasi serta pendanaan. Konsep *money follow program* juga berlaku untuk perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah karena seluruh rencana pembangunan daerah mengacu pada rencana pembangunan nasional.



Gambar 2.1 Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan  
(Sumber: Paparan Direktur PDTT Bappenas, 2018)

Perencanaan dan penganggaran daerah mengacu pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor 12 Tahun 2019. Proses perencanaan dimulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk periode 20 tahun yang



## 2.5. Pengawasan Internal

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 menjabarkan pengawasan internal meliputi keseluruhan kegiatan audit, reviu, monitoring dan evaluasi serta kegiatan lain berkaitan dengan pengawasan. Seluruh kegiatan tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa instansi melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga kegiatan dilaksanakan dengan efektif dan efisien serta terwujudnya *good governance*. Sistem pengawasan internal adalah kebijakan dan prosedur yang disusun untuk manajemen demi menjamin pencapaian tujuan dan sasaran organisasi (Rai, 2008).

Pengawasan internal dalam penyelenggaraan pemerintah dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, pengawasan dalam hal pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah dan dibantu oleh inspektorat provinsi/kabupaten/kota sebagai APIP. Adanya fungsi pengawasan bertujuan untuk menjamin bahwa seluruh penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah mencapai tujuan dan sasaran kinerja serta meningkatkan akuntabilitas keuangan negara.

Peran pengawasan atas pelaksanaan APBD pemerintah kota/kabupaten oleh APIP menjadi hal yang penting dengan adanya kebijakan *mandatory spending* khusus untuk pengawasan sebesar 1% dari APBD. Hal ini menunjukkan bahwa pengawasan internal menjadi faktor yang dipertimbangkan dalam pengaruhnya terhadap kinerja. Adapun dalam penelitian Jatmiko B. (2020) menunjukkan bahwa pengawasan internal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah.

## 2.6. Standar Biaya

Standar biaya adalah komponen penting dalam penyusunan RKA baik untuk Kementerian/Lembaga maupun Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Standar biaya merupakan satuan biaya yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan yaitu standar biaya masukan dan standar biaya keluaran dalam penyusunan RKA. Adapun standar biaya digunakan dalam penyusunan RKA selain analisis standar belanja (ASB). Penganggaran berbasis kinerja memperhatikan luaran/*output* atas program/kegiatan berdasarkan *input* dari anggaran dan standar biaya yang ditetapkan tiap tahunnya.

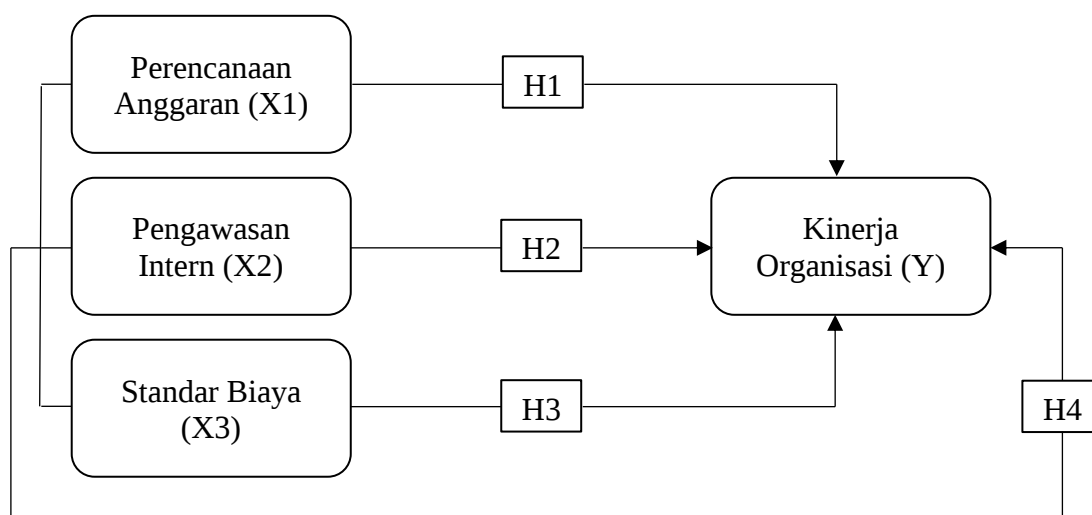
Penyusunan RKA berdasarkan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah mewajibkan SKPD untuk menggunakan ASB dan standar harga satuan dalam menetapkan target dan sasaran indikator kinerja. Standar biaya dalam penyusunan RKA SKPD menggunakan harga satuan barang/jasa yang berlaku di setiap daerah. Adapun presiden telah mengatur hal ini dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 tentang Standar Harga Satuan Regional dengan memperhatikan prinsip efektivitas, efisiensi, kepatutan, dan kewajaran.

Menurut Hakim L. N. & Hamzah A. P. (2022) dalam penelitiannya mengenai simulasi perhitungan ASB sebagai dasar penyusunan RKA-SKPD menunjukkan bahwa ASB dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah yang telah mengimplementasikan PP Nomor 12 Tahun 2019. Adapun peran ASB dalam pengelolaan keuangan daerah menurut PSEKP (2009) dalam Hakim L. N. &

Hamzah A. P. (2022) dapat digunakan dalam tahapan perencanaan keuangan daerah, proses perencanaan APBD dan pengawasan/pemeriksaan.

## 2.7. Kerangka Berpikir

Berdasarkan landasan teori yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disusun kerangka pemikiran bahwa perencanaan anggaran, pengawasan intern dan standar biaya dapat meningkatkan capaian kinerja organisasi. Djiloy N. L. (2016) dalam penelitiannya menyatakan bahwa peningkatan pengawasan intern, perencanaan dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah secara bersamaan juga akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah. Selain itu, Roes R (2022) juga menyatakan bahwa semakin baik penentuan standar biaya dapat meningkatkan kinerja organisasi. Berikut adalah gambaran pemodelan kerangka berpikir dalam penelitian ini:



Gambar 2. 3 Kerangka Berpikir

## 2.8. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran sebelumnya, maka diperoleh hipotesis penelitian sebagai berikut:

- 1) Perencanaan anggaran berpengaruh terhadap kinerja organisasi ( $H_1$ )
- 2) Pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja organisasi ( $H_2$ )
- 3) Standar biaya berpengaruh terhadap kinerja organisasi ( $H_3$ )
- 4) Perencanaan anggaran, pengawasan intern dan standar biaya berpengaruh terhadap kinerja organisasi ( $H_4$ )

## **2.9. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu adalah penelitian yang telah meneliti bagaimana kinerja dipengaruhi oleh perencanaan anggaran, pengawasan internal dan standar biaya. *Novelty* dalam penelitian ini yang membedakan dengan penelitian sebelumnya adalah menggunakan perencanaan anggaran, pengawasan internal dan standar biaya sebagai variabel yang mempengaruhi kinerja organisasi. Rincian penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini telah dirangkum dalam bentuk tabel yang dapat dilihat pada lampiran.