

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1 Kejelasan Sasaran Anggaran

Direktorat Jendral Otonomi Daerah (2001) dalam Abdullah (2005) menyatakan bahwa arah dan kebijakan umum APBD pada dasarnya memuat informasi mengenai tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) yang akan dicapai oleh daerah yang bersangkutan dalam tahun anggaran tertentu. Kedua komponen arah dan kebijakan umum APBD ini merupakan jawaban atas “*where do we want to be*” dalam proses perencanaan strategis. Tujuan merupakan arah (*direction*) yang akan menunjukkan tujuan (*destination*) daerah dimasa yang akan datang, sedangkan sasaran menunjukkan batas-batas (*milestones*) sejauh mana tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai.

Anggaran merupakan elemen sistem pengendalian manajemen yang berfungsi sebagai alat perencanaan agar manajer dapat melaksanakan kegiatan organisasi secara efektif dan efisien (schiff dan Lewin, 1970;Welsch, Hilton, dan Gordon, 1996 dalam ikhsan dan Ane, 2007).

Anggaran menjadi informasi keuangan yang paling penting dalam organisasi sektor publik (Halim dan Kusufi,2012) dan merupakan bagian utama dari akuntansi pemerintahan (Sugijanto dkk.,1995). Anggaran dalam akuntansi sektor publik tidak hanya masuk dalam bidang akuntansi manajemen, melainkan juga akuntansi keuangan karena adanya Laporan

Realisasi Anggaran (LRA) yang merupakan bagian dari laporan keuangan pemerintah untuk pihak eksternal. Oleh karena itu, akuntansi berada pada tahapan pelaksanaan dalam penganggaran sektor publik.

Anggaran negara adalah rencana pengeluaran/belanja dan penerimaan/pembiayaan belanja suatu negara selama periode tertentu. Pengertian anggaran negara selalu menyebutkan pengeluaran terlebih dahulu, baru penerimaan. Pengertian anggaran negara dapat dibedakan dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, anggaran negara berarti jangka waktu perencanaan, pelaksanaan, pertanggung jawaban anggaran (suatu daur anggaran). Sedangkan, dalam arti sempit anggaran negara berarti rencana pengeluaran dan penerimaan hanya dalam kurun waktu satu tahun (Halim dan Kusufi, 2014).

Anggaran memiliki beberapa fungsi menurut Halim dan Syam Kusufi (2014), yaitu:

1. Sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara selama periode mendatang.
2. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kebijaksanaan yang telah dipilih pemerintah karena sebelum anggaran negara dijalankan harus mendapat persetujuan DPR terlebih dahulu.
3. Sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijaksanaan yang telah dipilihnya karena pada akhirnya anggaran harus dipertanggungjawabkan pelaksanaannya oleh pemerintah kepada DPR.

Karakteristik Anggaran adalah kejelasan sasaran anggaran. Dengan adanya sasaran anggaran yang jelas akan memudahkan dalam menyusun target-target anggarannya. Menurut Supriyono (2000) dalam Mahanani (2009) anggaran adalah suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif untuk menunjukkan bagaimana sumber-sumber akan diperoleh dan digunakan selama jangka waktu tertentu, umumnya satu tahun.

Locke (1968) menyatakan bahwa penentuan sasaran anggaran secara spesifik lebih produktif di banding jika tidak ada penentuan sasaran. Adanya sasaran anggaran yang jelas, dapat mempermudah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah diterapkan sebelumnya. Ketidakjelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang, dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini menyebabkan kondisi lingkungan yang tidak pasti (Suhartono dan Mochammad, 2006).

Kejelasan sasaran anggaran akan memudahkan SKPD untuk menyusun rencana kegiatan dengan tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah, sehingga anggaran dapat dijadikan tolak ukur pencapaian kinerja dengan kata lain kualitas anggaran daerah dapat menentukan kualitas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah (Nadirsyah dkk, 2012)

Menurut Kennis dalam Nadirsyah, dkk (2012) menjelaskan bahwa kejelasan sasaran anggaran merupakan gambaran sejauhmana tujuan anggaran ditetapkan secara jelas dan spesifik dengan tujuan agar anggaran tersebut dapat dimengerti oleh pegawai yang bertanggung jawab atas pencapaian sasaran anggaran tersebut.

Kejelasan sasaran anggaran akan membantu pegawai untuk mencapai kinerja yang diharapkan, dimana dengan mengetahui sasaran anggaran maka tingkat kinerja dapat tercapai. Adanya sasaran anggaran yang jelas, maka akan mempermudah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka untuk mencapai suatu tujuan-tujuan dan saran-saran yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidajelasan sasaran anggaran akan menyebabkan pelaksana anggaran menjadi bingung, tidak tenang dan tidak puas dalam bekerja. Hal ini yang menyebabkan pelaksana anggaran-anggaran tidak termotivasi untuk mencapai kinerja yang diharapkan (Kennis dalam Putra, 2013).

2.1.2. Pengendalian Akuntansi

Perubahan struktur APBD merupakan bagian dari beberapa komponen dan istilahnya, sedangkan orientasinya hanya dari *input* berubah menjadi *output* dan *outcome*. Fokus APBD juga berubah dari pertanggungjawaban administrasi menjadi pertanggungjawaban akuntansi sehingga pembukuannya berubah pula dari *single entry* menjadi *double entry*. APBD yang baru hanya untuk anggaran desentralisasi. Desentralisasi tersebut secara teoritis dan hasil penelitian empiris menyebabkan semakin dibutuhkan

sistem pengendalian akuntansi (Miah& Mia, 1996 dalam Darma& Halim, 2005).

Menurut PP Nomor 60 Tahun 2008, Sistem pengendalian Intern adalah Proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pemimpindan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien,keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pengendalian merupakan suatu proses melalui manajemen suatu organisasi membuat keyakinan yang beralasan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai misi dan rencana organisasi, pelaporan keuangan, dan kebijakan, hukum, peraturan yang relevan diikuti. Pemanfaatan sumber daya secara ekonomis, efisien,efektif, adil dan merata dapat dilakukan apabila dilakukan pengendalian manajemen yang baik.Salah satu jenis pengendalian manajemen adalah pengendalian keuangan (*financial control*) dengan memanfaatkan sistem akuntansi (Darma,2004). Sistem pengendalian pada manajemen sektor publik berfokus pada bagaimana melaksanakan strategi organisasi secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. (Halim dan Kusufi,2014).

Menurut Mahmudi (2011) Lingkungan Pengendalian merupakan elemen terpenting yang melandasi unsur unsur lainnya dalam sistem pengendalian. Lingkungan pengendalian berkaitan dengan orang, moralitas, integritas,kejujuran, dan kompetensi. Sebaik apapun sistem pengendalian

yang di bangun jika orang-orang yang melaksanakan pengendalian tersebut tidak baik maka akan rusak sistem yang di bangun, Sebaliknya meskipun sistemnya belum sempurna tetapi jika dijalankan oleh orang-orang yang baik, maka akan mampu membawa kebaikan, karena organisasi tidak dapat menjamin bahwa semua orang baik atau orang yang baik akan selalu baik, maka diperlukan unsur pengendalian lainnya.

2.1.3. Sistem Pelaporan

Sistem pelaporan merupakan laporan yang menggambarkan system pertanggungjawaban dari bawahan (pimpinan unit anggaran) kepada atasan (kepala bagian anggaran). Sistem pelaporan yang baik sangat diperlukan agar dapat memantau dan mengendalikan kinerja manajerial dalam mengimplementasikan anggaran yang telah ditetapkan (Abdullah, 2005).

Akuntansi dan laporan keuangan mengandung pengertian sebagai suatu proses pengumpulan, pengelolaan dan pengkomunikasian informasi yang bermanfaat untuk pembuatan keputusan dan untuk menilai kinerja organisasi. Mardiasmo (2009). “Lembaga pemerintah dituntut untuk dapat membuat laporan keuangan eksternal yang meliputi laporan keuangan formal, seperti laporan surplus/defisit, laporan realisasi anggaran, laporan laba rugi, laporan arus kas, serta kinerja yang dinyatakan dalam ukuran financial dan non financial”.

Menurut BPKP (2011) telah mengemukakan, laporan yang baik adalah laporan harus disusun secara jujur, objektif, dan transparan. Disamping itu, perlu di perhatikan beberapa ciri laporan yang baik seperti relevan, tepat waktu, dapat dipercaya/diandalkan, mudah dimengerti (jelas dan cermat) dalam bentuk yang menarik (tegas dan konsisten, tidak kontradiktif antar bagian), berdaya banding tinggi, berdaya uji (verifiable), lengkap, netral, padat, dan terstandarisasi menurut Yulianti (2014). Sistem Pelaporan Keuangan (Financial Reporting System/FRS) memiliki tanggung jawab untuk memberikan informasi ke pihak eksternal yang ditetapkan oleh standar hukum dan profesional, sedangkan Sistem pelaporan manajemen menyediakan informasi yang diperlukan manajemen untuk merencanakan dan mengendalikan aktivitas bisnis dalam sistem pelaporan ini menghasilkan informasi keuangan dan non keuangan yang di butuhkan untuk “perencanaan, pengevaluasian, dan pengendalian.” (James.A, 2009).

2.1.4. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan dan kegagalan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Perwujudan pertanggungjawaban ini kemudian disusun dan disampaikan dalam bentuk laporan yang disebut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Sugijanto (2002) menyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi merupakan salah satu syarat mutlak dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*). Prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam pengelolaan pemerintahan dan pengelolaan ekonomi.
2. Akuntabilitas, yaitu pelaksanaan kebijakan ekonomi dan sosial yang baik serta pertanggungjawaban keuangan yang baik.
3. Partisipasi, yaitu penerapan pengambilan keputusan yang demokratis dan pengakuan hak atas kebebasan manusia/hak azasi manusia, adanya kebebasan pers, dan kebebasan ekspresi aspirasi masyarakat.

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 Tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, ada kewajiban setiap instansi pemerintah untuk menyusun dan melaporkan Penskema Strategik tentang program-program utama yang akan dicapai selama satu sampai lima tahun, sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing masing instansi dan jajarannya. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tersebut dimaksudkan untuk enforcement agar masing-masing instansi mempunyai visi, misi, dan strategi untuk mencapai program-program yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi .

Agar Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dapat terwujud dengan baik, harus dipenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut : (LAN,2003:5)

1. Beranjak dari sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya yang konsisten dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara.
2. Komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan.
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
5. Jujur, obyektif, transparan, dan akurat
6. Menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah diterapkan .

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada pokoknya adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan stratejik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pelaporan kinerja (LAN, 2013:3).

2.2. Hasil Penelitian Terdahulu

Berikut Hasil Penelitian terdahulu disajikan pada Tabel 2.1

Tabel 2. 1
Penelitian TerdahPenelitian Terdahulu

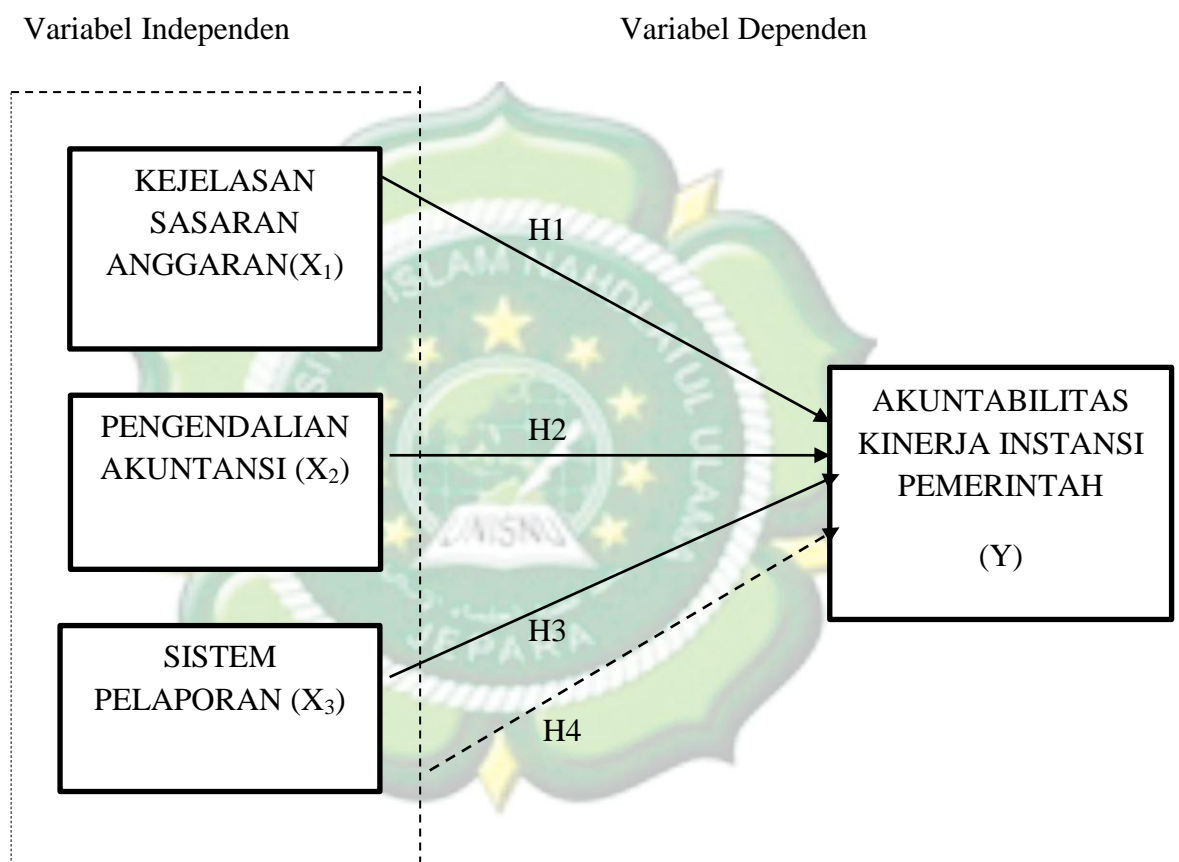
No	Nama peneliti	Judul penelitian	Hasil yang diperoleh
1	(Primayoni, 2014)	Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran dan Efektivitas Pengendalian Internal terhadap Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada SKPD Kab. Klungkung)	<ol style="list-style-type: none"> Kejelasan sasarananggaran secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah Efektivitas pengendalian internal secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, dan Kejelasan sasaran anggaran dan efektivitas pengendalian internal secara simultan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2	(Yulianti, 2014)	Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Kesulitan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Studi pada Satuan Kinerja Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan)	Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa Kejelasan Sasaran Anggaran, Kesulitan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi Dan Sistem Pelaporan yang di terapkan pada Studi Kasus Satuan Kinerja Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan berpengaruh terhadap Akuntabilitas

			Kinerja Instansi Pemerintah.
3	(Cefrida.S,2014)	Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran Pengendalian Akuntansi Penerapan Akuntansi Sektor Publik dan Ketaatan pada Peraturan Perundangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Pekan Baru	Pengujian pengaruh variable kejelasan sasaran anggaran terhadap variable akuntabilitas kinerja menunjukkan bahwa kejelasan sasaran anggaran yang di terapkan pada instansi pemerintah kota Pekanbaru memiliki pengaruh signifikan terhadap akuntabilitas kinerja.
4.	Anjarwati (2012)	Pengaruh Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi Dan Sistem Pelaporan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kejelasan sasaran anggaran dan sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. 2. Pengendalian akuntansi tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah., 3. kejelasan sasaran anggaran, pengendalian akuntansi, dan sistem pelaporan secara simultan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Mei Anjarwati (2012), Namun ada beberapa hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya (Mei Anjarwati 2012) adalah

pada penelitian sebelumnya, objek yang digunakan sebagai tempat penelitian adalah wilayah Tegal dan Pemalang, sedangkan pada penelitian ini wilayah yang menjadi objek penelitian adalah wilayah Kabupaten Jepara.

2.3. Kerangka Pemikiran Teoritis



Gambar 2. 1
Kerangka Berpikir

2.4. Perumusan Hipotesis

2.4.1. Kejelasan Sasaran Anggaran

Kejelasan sasaran anggaran ini berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja dalam penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Abdullah,2004) dan (Herawaty,2011) akan tetapi tidak berpengaruh dalam penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Haspiarti,2012). Atasdasar pertentangan dalam penelitian terdahulu, maka dapat dirumuskan hipotesis pertama sebagai berikut:

H1 : Kejelasan sasaran anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2.4.2. Pengendalian Akuntansi

Pengendalian akuntansi dinyatakan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja dalam penelitian (Abdullah,2004) dan (Herawaty,2011), akan tetapi tidak berpengaruh dalam (Anjarwati,2012). Atas dasar pertentangan dalam penelitian terdahulu, maka dapat dirumuskan hipotesis kedua sebagai berikut:

H2 :Pengendalian akuntansi berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah

2.4.3. Sistem Pelaporan

Sistem Pelaporan dinyatakan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja dalam penelitian (Anjarwati,2012), yaitu sistem pelaporan

berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di wilayah Tegal dan Pemalang. Dalam penelitian yang dilakukan (Herawaty,2011) variabel sistem pelaporan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah kota Jambi. (Indraswari,2010) dalam penelitiannya variabel sistem pelaporan berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah provinsi Jawa Tengah, dan (Abdullah,2004) dengan variabel sitem pelaporan yang menyatakan bahwa sistem pelaporan berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah Yogyakarta, maka dapat dirumuskan hipotesis kedua sebagai berikut:

H3 :Sistem pelaporan berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitaskinerjainstansi pemerintah.

2.4.4. Kejelasan Sasaran Anggaran , Pengendalian Akuntansi, dan Sistem Pelaporan.

Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, dan Sistem Pelaporan di uji secara bersama-sama berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja Instansi pemerintah di wiayah Tegal dan Pemalang dalam penelitian (Anjarwati,2012), maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

H4 : Kejelasan Sasaran Anggaran, Pengendalian Akuntansi, dan Sistem Pelaporan berpengaruh positif signifikan terhadap akuntabilitas kinerja Instansi pemerintah.