

**PENGARUH PENGAWASAN INTERNAL, PENGAWASAN EKSTERNAL
DAN IMPLEMENTASI ANGGARAN BERBASIS KINERJA TERHADAP
KINERJA PEMERINTAH DAERAH**

(Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Payakumbuh)

SKRIPSI

*Diajukan Sebagai Salah Satu Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Ekonomi
Pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



Oleh :

IRA HALIDAYATI

2009/98674

PROGRAM STUDI AKUNTANSI

FAKULTAS EKONOMI

UNIVERSITAS NEGERI PADANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : "Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah" (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Payakumbuh)

Nama : Ira Halidayati

NIM/BP : 98674/ 2009

Program Studi : Akuntansi

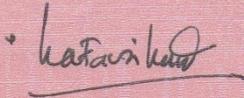
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik

Fakultas : Ekonomi

Padang, April 2014

Disetujui Oleh :

Pembimbing I



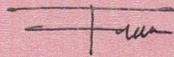
Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak
NIP. 19710522 200003 2 001

Pembimbing II



Charoline Cheisvivanny, SE, M.Ak
NIP. 19801019 200604 2 002

Mengetahui
Ketua Program Studi Akuntansi



Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak
NIP. 19730213 199903 1 003

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

*Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan di Depan Tim Penguji Skripsi
Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi
Pada Tanggal 28 April 2014*

**Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi
Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi
Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Payakumbuh)**

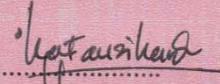
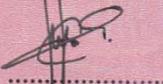
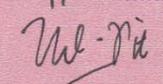
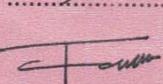
Nama : Ira Halidayati
Bp/Nim : 2009/98674
Program Studi : Akuntansi
Konsentrasi : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

Padang, April 2014

Tim Penguji :

Tanda Tangan

1. Ketua : Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak
2. Sekretaris : Charoline Cheisviyanny, SE, M.Ak
3. Anggota : Nelvirita, SE, M.Si, Ak
4. Anggota : Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak


.....

.....

.....

.....

ABSTRAK

Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Payakumbuh)

Oleh : Ira Halidayati/2014

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) Pengaruh pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah. (2) Pengaruh pengawasan eksternal terhadap kinerja pemerintah daerah. (3) Pengaruh implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian kausatif. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kota Payakumbuh. Teknik pengambilan sampelnya adalah metode *total sampling*. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah dengan menggunakan kuesioner. Analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda dengan bantuan SPSS versi 16.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) pengawasan internal berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah dimana, $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $3,526 > 2,0017$ (sig $0,001 < 0,05$) yang berarti H_1 diterima. (2) Pengawasan eksternal tidak berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah dimana $t_{hitung} < t_{tabel}$ yaitu $1,277 < 2,0017$ (sig $0,254 > 0,05$) yang berarti H_2 ditolak. (3) Anggaran berbasis kinerja berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah dimana $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $2,080 > 2,0017$ (sig $0,042 < 0,05$) yang berarti H_3 diterima.

Saran dalam penelitian ini adalah: (1) Bagi instansi pemerintah sebaiknya harus lebih meningkatkan kinerja pemerintah daerah dan transparan terhadap pengawasan dari eksternal, mengenai kemudahan masyarakat dalam mengakses dokumen-dokumen mengenai kebijakan anggaran. Selain itu pemerintah juga harus lebih tanggap terhadap temuan auditor. (2) untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan perluasan variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat dengan kinerja pemerintah daerah yang dihasilkan oleh pemerintah seperti pemahaman sistem pengendalian internal pemerintah, sistem akuntansi pemerintah menuju *accrual basis*, kompetensi aparatur pemerintah daerah dan faktor lainnya.

KATA PENGANTAR



Puji Syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul **“Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Payakumbuh)”**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan program Strata Satu (S1) pada program studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak selaku Pembimbing I dan Ibu Charoline Cheisviyanni, SE, M, Ak selaku Pembimbing II yang telah memberikan ilmu, pengetahuan, waktu dan masukan yang berharga dalam penyelesaian skripsi ini. Selain itu penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
3. Bapak dan Ibu tim penguji dan penelaah.

4. Bapak dan Ibu Staf Pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, khususnya Program Studi Akuntansi serta karyawan yang telah membantu penulis selama menuntut ilmu di kampus ini.
5. Pimpinan dan seluruh aparatur pemerintah pada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) Kota Payakumbuh atas bantuan data-data yang diperlukan dalam penelitian ini.
6. Staf kepastakaan dan staf administrasi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah ikut membantu memberikan pelayanan dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Kedua orang tua, Kakak beserta Adik-adik tercinta dan segenap keluarga penulis yang telah memberikan dukungan moril dan materil serta motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dan menyelesaikan skripsi ini.
8. Teman-teman mahasiswa angkatan 2009 pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang serta rekan-rekan Prodi Ekonomi Pembangunan, Pendidikan Ekonomi dan Manajemen yang sama-sama berjuang atas motivasi, saran, dan informasi yang sangat berguna dalam penulisan ini.
9. Serta semua pihak yang telah membantu dalam proses perkuliahan yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga bantuan, bimbingan dan petunjuk yang bapak/ibu dan rekan-rekan berikan menjadi amal saleh dan mendapatkan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih terdapat

kekurangan. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca guna kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengucapkan banyak terima kasih, semoga skripsi ini bermanfaat di masa yang akan datang.

Hanya doa yang dapat penulis ucapkan semoga Allah SWT berkenan membalas semua kebaikan Bapak, Ibu, Saudara dan teman-teman sekalian. Akhir kata, semoga penelitian ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Padang, April 2014

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
BAB II. KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, HIPOTESIS	
A. Kajian Teori	13
1. Kinerja Pemerintah Daerah	13
a. Pengertian Kinerja Pemerintah Daerah	13
b. Indikator Kinerja Pemerintah Daerah	14
c. Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah	15
d. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pemerintah	19
2. Pengawasan	20
a. Konsep Pengawasan	20
b. Tujuan Pengawasan	21
c. Sifat Pengawasan	22
d. Prinsip Pengawasan	22
3. Pengawasan Internal	23
a. Pengertian	23
b. Manfaat Pengawasan Internal (Inspektorat)	24

c. Komponen Pengawasan Internal	25
d. Indikator Keberhasilan Pengawasan	27
4. Pengawasan Eksternal	29
a. Pengertian	29
b. Indikator Pengawasan Eksternal	30
5. Anggaran Berbasis Kinerja	33
a. Pengertian Anggaran	33
b. Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja.....	34
c. Elemen-Elemen Penganggaran Berbasis Kinerja.....	36
d. Kelebihan dan Kelemahan Anggaran Berbasis Kinerja....	37
e. Langkah-Langkah Pokok Anggaran Berbasis Kinerja.....	38
B. Penelitian Terdahulu	41
C. Kerangka Konseptual	43
D. Hipotesis	46
BAB III. METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	47
B. Populasi, Sampel dan Responden	47
C. Jenis Dan Sumber Data	50
D. Metode Pengumpulan Data	50
E. Variabel Penelitian	50
F. Pengukuran Variabel.....	51
G. Instrumen Penelitian	52
H. Pengujian Kualitas Data	53
I. Uji Asumsi Klasik.....	55
J. Teknik Analisis Data	56
K. Defenisi Operasional	59
BAB IV. PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Objek Penelitian	61
B. Demografi Responden.....	62

C. Hasil Uji Validitas Dan Reabilitas	75
D. Hasil Uji Asumsi Klasik	77
E. Uji Model	80
F. Pembahasan	85
BAB V. PENUTUP	
A. Kesimpulan	90
B. Saran	90
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Daftar Nama SKPD Pemerintah Kota Payakumbuh	48
2. Skala Pengukuran.....	51
3. Kisi-Kisi Instrumen Penelitian	52
4. Nilai Corrected Item Total Correlation.....	54
5. Nilai Cronbach's Alpha.....	55
6. Penyebaran dan Pengembalian Kuesioner	61
7. Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	62
8. Karakteristik Responden Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan	63
9. Karakteristik Responden Berdasarkan Bidang Kompetensi	64
10. Karakteristik Responden Berdasarkan Lama Bekerja.....	65
11. Statistik Deskriptif	66
12. Distribusi Frekuensi Variabel Pengawasan Internal	67
13. Distribusi Frekuensi Variabel Pengawasan Eksternal.....	69
14. Distribusi Frekuensi Variabel Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja	71
15. Distribusi Frekuensi Variabel Kinerja Pemerintah Daerah	73
16. Nilai Corrected Item Total Correlation Penelitian	75
17. Nilai Cronbach's Alpha Penelitian	76
18. Uji Normalitas	77
19. Uji Multikolinearitas	78
20. Uji Heteroskedastisitas	79
21. Uji F Hitung	80
22. Koefisien Determinasi (R^2)	81
23. Koefisien Regresi Berganda	82

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Konseptual	45

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Kuesioner Penelitian	97
2. Tabulasi Data Pilot Test.....	105
3. Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Data Pilot Test	109
4. Tabulasi Data Penelitian	118
5. Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas Data Penelitian	126
6. Uji Asumsi Klasik	133
7. Uji F	135
8. Analisis Regresi Berganda	136

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi yang penuh, luas dan bertanggung jawab pada daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah dengan berdasarkan undang-undang tersebut juga melahirkan nuansa baru, yaitu pergeseran kewenangan pemerintahan yang desentralistik partipatoris (Mardiasmo, 2006). Otonomi yang seluas-luasnya yang mulai dilaksanakan tahun 2001 membawa dampak pada berbagai aspek kehidupan di daerah, termasuk reformasi manajemen keuangan daerah.

Kinerja memang telah menjadi sorotan penting dalam seluruh tahapan penyelenggaraan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah. Kinerja pemerintah saat ini sering dinilai tidak produktif, tidak efisien, rendah kualitas, miskin inovasi dan kreativitas. Dalam hal evaluasi kinerja saja hingga saat ini belum tersedia payung hukum yang menjadi dasar dan pedoman penyusunan dokumen evaluasi kinerja pemerintah daerah. Selain itu minimnya jumlah dan kualitas pengelolaan kebijakan pemerintah daerah menjadi salah satu penyebab kurang berkualitaskannya produk kebijakan yang dihasilkan. Sehingga peningkatan pelayanan

dan kesejahteraan kepada masyarakat sebagai salah satu visi/misi dan tujuan pemerintah daerah akan sulit tercapai.

Pemerintah daerah dituntut lebih memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan senantiasa tanggap terhadap lingkungannya. Selain itu pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien, mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Menurut Indra (2006) kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program kebijakan organisasi dalam mewujudkan tujuan organisasi, *outcome* hasil kerja organisasi. Mardiasmo (2002) menyatakan pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi manager dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif.

Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tugas yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah (Mardiasmo,2002).

Pengukuran kinerja diperlukan untuk mengukur sejauhmana kemajuan dicapai oleh pemerintah dalam mengemban tugasnya, apakah pemerintah telah mampu

memberikan kesejahteraan dan pelayanan yang optimal kepada masyarakat. Terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi baik/buruknya kinerja pemerintah daerah. Pertama, personal maupun kinerja tim/manager (administrator pemerintah daerah). Kinerja pemerintahan merupakan cerminan kinerja personal/tim suatu unit kerjanya dalam memberikan kontribusi terbaik mereka selama pelaksanaan kegiatan. Kedua, sistem kerja (perencanaan, pelaporan dan evaluasi kinerja) dan kultur kerja organisasi. Dalam tahap perencanaan, hal tersebut berkaitan pada proses penyusunan Rencana Kerja Anggaran SKPD.

Menurut Mardiasmo (2002) aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. Pengawasan mengacu pada tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pihak diluar eksekutif (yaitu masyarakat dan DPRD) untuk mengawasi kinerja pemerintah. Pengendalian (*control*) adalah mekanisme yang dilakukan oleh eksekutif (pemerintah daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar kinerja yang ditetapkan.

Pengawasan dalam pemerintahan dapat dibagi menurut sifatnya (pengawasan preventif dan detektif), ruang lingkup (pengawasan internal dan eksternal) dan metode (pengawasan melekat dan pengawasan fungsional). Secara umum yang dimaksud dengan pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin

agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah digariskan. Bila dirinci lebih jauh maka sebagaimana disepakati dalam seminar Undang-Undang Perbendaharaan Negara, tanggal 30 Agustus 1970, pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam organisasi sektor publik, pengawasan keuangan negara bertujuan untuk mengamati apa yang sebenarnya terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi. Bila ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan itu diharapkan dapat segera dikenali, agar dapat pula segera diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi ini, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat mencapai tujuannya secara maksimal.

Bila tujuan pengawasan sebagaimana di atas diterapkan terhadap pengawasan keuangan Negara, maka tujuan pengawasan keuangan Negara pada dasarnya adalah: untuk menjaga agar kegiatan pengumpulan penerimaan dan pembelanjaan pengeluaran Negara sesuai dengan anggaran yang telah digariskan dan untuk menjaga agar pelaksanaan APBN benar-benar dapat dipertanggungjawabkan.

Pengawasan merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja sektor publik, pengawasan yang baik akan mengarah pada kinerja atau prestasi yang baik pula. Kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi. Selain itu kinerja merupakan proses penilaian atau evaluasi terhadap prestasi kerja dalam suatu organisasi, agar

terciptanya kinerja yang efisien dan efektif, diperlukan adanya pengawasan. Pengawasan merupakan usaha untuk memonitor sejauhmana kegiatan-kegiatan administratif telah tercapai dan sekaligus mengetahui seberapa kemampuan dan keterampilan personil dalam melaksanakan kegiatan operasional. Dalam pengertian pengawasan terlihat tujuan dari pengawasan yaitu mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana dan hasil yang dikehendaki dan segala sesuatunya telah berjalan secara efektif dan efisien. Hal ini akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik.

Pengklasifikasian pengawasan menurut lingkungannya dapat dikelompokkan menjadi pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah (Baswir, 1999). Bila dirinci lebih lanjut, pengawasan internal ini pun dapat dibagi menjadi pengawasan internal dalam arti sempit dan pengawasan internal dalam arti luas.

Pengawasan internal dalam arti sempit adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal departemen atau lembaga Negara yang diawasi. Pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lembaga khusus pengawasan, yang dibentuk secara internal oleh pemerintah dan lembaga eksekutif (Baswir, 1999). Dalam tatanan organisasi pemerintahan Indonesia, pelaksanaan fungsi ini adalah: inspektorat jenderal (Irjen), Inspektorat Wilayah

Propinsi (twilprop), Inspektorat Wilayah Daerah Kabupaten (Itwildakab) dan Inspektorat Wilayah Daerah dan Kota Madya (Itwildako).

Revrisond (1999) mengatakan pihak yang paling bertanggung jawab atas kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan tujuan dan rencana adalah pihak atasan, maka pengawasan sesungguhnya mencakup aspek pengendalian dan pemeriksaan yang dilakukan pihak atasan terhadap bawahan. Jadi pengawasan internal merupakan suatu tindakan yang menjadi alat dalam pencapaian kinerja, apabila pengawasan internal telah tercapai sesuai yang diharapkan maka akan mendukung tercapainya kinerja aparatur pemerintah seperti yang diharapkan.

Pengawasan eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif (Baswir, 1999). Dengan demikian, dalam pengawasan eksternal ini, antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan. Di Indonesia fungsi pengawasan eksternal ini antara lain diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan secara langsung oleh masyarakat.

Setelah dilakukannya pengawasan internal oleh aparat pengawas berwenang maka untuk mendukung keberhasilannya itu diperlukan pengawasan eksternal sebagai unsur penunjang, agar pengawasan eksternal dapat berfungsi secara efektif. Apabila pengawasan eksternal telah tercapai dan berfungsi secara efektif, maka hal ini akan mendukung terciptanya kinerja aparatur pemerintah yang sebagaimana mestinya. Jadi di dalam pencapaian kinerja aparatur pemerintah, pengawasan eksternal merupakan

suatu sarana yang penting untuk menunjang tercapainya kinerja aparatur pemerintah tersebut.

Salah satu aspek yang diukur dalam penilaian kinerja pemerintah daerah adalah aspek keuangan berupa Anggaran Berbasis Kinerja. Untuk melakukan suatu pengukuran kinerja perlu ditetapkan indikator-indikator kinerja. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD) seperti yang disebut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 19 (1) dan (2) yaitu pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan.

Undang-undang Nomor 17 menetapkan bahwa Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD) disusun berdasarkan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai. Untuk mendukung kebijakan ini perlu dibangun suatu sistem yang dapat menyediakan data dan informasi untuk menyusun APBD dengan pendekatan kinerja.

Anggaran publik merupakan suatu dokumen yang menggambarkan kondisi keuangan dari suatu organisasi yang meliputi informasi mengenai pendapatan, belanja dan aktivitas. Menurut Mardiasmo (2002) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Anggaran berbasis kinerja adalah sistem

penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan Visi, Misi dan rencana Strategis Organisasi.

Anggaran berbasis kinerja dapat menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan hasil/keluaran yang akan dicapai sehingga memberikan informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program/kegiatan. Pada akhirnya anggaran berbasis kinerja ini bermanfaat bagi pemerintah dan masyarakat, karena menyediakan sarana bagi para pengambil keputusan dan lembaga terkait dalam menetapkan prioritas dan memilih program berdasarkan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan serta biaya yang terkait dengan pelaksanaan program.

Menurut Indra (2006) anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategi organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Penganggaran berbasis kinerja menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat ukur dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Jadi, apabila anggaran berbasis kinerja tersebut dapat diterapkan dengan baik dan benar pada setiap unit kerja pemerintah, maka kinerja pemerintah daerah tentunya akan terlaksana dengan baik pula.

Kasus di beberapa negara berkembang menunjukkan bahwa pemberian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang terlalu cepat tanpa pengawasan yang cukup justru meningkatkan korupsi di daerah. Salah satu cara yang tepat untuk mengatasi

masalah tersebut adalah dengan mengoptimalkan fungsi pengawasan oleh DPRD (Mardiasmo,2002).

Adapun fenomena yang terjadi saat ini, DPRD Kota Payakumbuh memberikan rekomendasi terkait konsep strategis serta perbaikan kinerja masing-masing SKPD. Apresiasi dan kritikan kinerja itu diajukan wakil rakyat sebagai aktualisasi dari fungsi pengawasan terkait penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Walikota tahun 2012. Berdasarkan rekap laporan masing-masing komisi yang diterima beberapa rekomendasi untuk SKPD terlihat lebih banyak ditujukan untuk memperbaiki kinerja termasuk permasalahan yang dihadapi pada tahun sebelumnya. Diantaranya pada kebutuhan anggaran suatu program dari kegiatan masing-masing SKPD belum diperhitungkan secara matang, beberapa kegiatan yang masih terbengkalai akibat kurang matangnya perencanaan suatu kegiatan, kurangnya pengawasan serta pengendalian dana yang disalurkan ke masyarakat dan terdapatnya SKPD yang membelanjakan anggaran belum sesuai dengan aturan yang berlaku. Artinya kinerja SKPD Kota Payakumbuh belum tercapai secara maksimal sehingga perlu ditingkatkan lagi. (Posmetro Padang, 20 Juni 2013).

Pencapaian anggaran APBD tahun 2013 di seluruh SKPD Pemerintah Kota Payakumbuh masih rendah atau rata-rata masih sekitar 14%. Namun DPRD berharap agar kegiatan mencapai sasaran maksimal sebelum dilakukan pembahasan APBD perubahan 3013 mendatang. Artinya penggunaan anggaran tidak sesuai dengan target, ini mengingat rendahnya pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Tentunya pencapaian ini tidak terlepas dari kinerja aparatur pelaksanaan anggaran secara

optimal dan juga tidak terlepas dari pengawasan internal maupun eksternal. (Haluan, 16 Mei 2013).

Banyaknya lembaga pengawas bukan berarti akan semakin bagusya pengawasan kinerja pemerintah. Sebaliknya lembaga pengawas di Indonesia saat ini yang dinilai terlalu banyak akan dapat berdampak lain pada pengawasan sendiri. Saat ini, terdapat sebanyak 17 lembaga pengawasan mulai dari Presiden, Wapres, DPR, BPK, KPK, Bawasda, Timtastipikor, Irjen, Polisi, Jaksa hingga LSM dan pers. Dengan banyaknya pengawasan itu, bukan berarti pengawasan dari penyelewengan tugas semakin banyak, malah semakin tidak efektif. Terkadang ada tumpang tindih pelaksanaan tugas di lapangan (Riau Pos).

Hasil penelitian Wawan (2009) tentang pengaruh pengawasan intern dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah menunjukkan bahwa pengawasan intern berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemda dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemda. Penelitian Agustinus (2012) yang meneliti tentang pengaruh pengawasan internal, pengawasan eksternal terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan Kota Bandung. Sampel dari penelitian ini adalah 84 SKPD. Hasil penelitian menunjukkan pengaruh pengawasan internal dan pengawasan eksternal berpengaruh cukup kuat secara bersama-sama (simultan) terhadap kinerja pemerintah daerah. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan terletak pada variabel bebasnya yaitu

penulis menambahkan pengawasan eksternal dan anggaran berbasis kinerja, sedangkan variabel terikatnya sama yaitu kinerja pemerintah daerah.

Penelitian Sam (2012) yang meneliti tentang pengaruh anggaran berbasis kinerja, sistem akuntansi keuangan daerah dan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah terhadap penilaian satuan kerja perangkat daerah. Hasil penelitian menunjukkan pengaruh anggaran berbasis kinerja dan sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap penilaian kinerja SKPD.

Berdasarkan latar belakang ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai sejauh mana pengaruh penerapan pengawasan internal, pengawasan eksternal dan penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah. Oleh karena itu maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian empiris dengan judul: “ **Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah**”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Sejauhmana pengaruh pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Sejauhmana pengaruh pengawasan eksternal terhadap kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah?

3. Sejuahmana pengaruh implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan bertujuan untuk memperoleh bukti empiris:

1. Pengaruh pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah
2. Pengaruh pengawasan eksternal terhadap kinerja pemerintah daerah
3. Pengaruh implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti, hasil penelitian ini akan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap pengawasan internal, pengawasan eksternal dan implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini akan dapat menjadi masukan dalam pengukuran kinerja pemerintah daerah khususnya hubungan pengawasan internal, pengawasan eksternal dan implementasi anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah.
3. Bagi akademis, sebagai bahan masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di Universitas Negeri Padang.

BAB II

KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

A. Kajian Teori

1. Kinerja Pemerintah Daerah

a. Pengertian Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Indra (2006), kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.

Jadi, kinerja dapat dipahami sebagai suatu pencapaian hasil dan/atau sebagai suatu penilaian terhadap proses kegiatan/program. Kinerja dari suatu pemerintah daerah merupakan cerminan kualitas proses atau keberhasilan kegiatan/program yang telah dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang diwujudkan dalam bentuk hasil berupa peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Kinerja suatu unit kerja pemerintah daerah dapat diukur melalui pencapaian aktivitas-aktivitas yang dibiayai oleh APBD (Mardiasmo, 2006). Untuk dapat memenuhi tuntutan akan akuntabilitas publik diperlukan adanya paradigma baru dalam manajemen keuangan daerah (1) APBD harus berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan publik (2) APBD merupakan dana publik yang penggunaannya harus berorientasi pada kinerja yang baik (ekonomis, efisien dan efektif, (3) penyusunan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah harus dilakukan berdasarkan prinsip transparansi dengan

memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan APBD (Mardiasmo, 2006).

b. Indikator Kinerja Pemerintah Daerah

Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa dalam menilai kinerja organisasi dapat dilakukan secara obyektif, maka diperlukan indikator. Indikator kinerja yang ideal harus terkait pada biaya dan kualitas pelayanan. Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efektif dan efisien.

Indikator yang dikembangkan hendaknya memiliki karakteristik berikut:

1. Sederhana dan mudah dipahami
2. Dapat diukur
3. Dapat dikualifikasikan, misalnya dalam bentuk rasio, persentase dan angka
4. Dikaitkan dengan standar atau target kinerja
5. Berfokus pada customer service, kualitas dan efisiensi
6. Dikaji secara teratur

Berikut beberapa manfaat indikator kinerja yang dinyatakan oleh Dedi (2007):

1. Kejelasan tujuan organisasi
2. Mengembangkan persetujuan pengukuran aktivitas
3. Keuntungan proses produksi harus dipahami lebih jelas
4. Tersedianya perbandingan kinerja dari organisasi yang berbeda

5. Tersedianya fasilitas *setting of target* untuk penilaian organisasi dan individual manager sebagai bagian pertanggungjawaban organisasi kepada pemilik saham.

c. Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah

Dalam membahas kinerja suatu organisasi, tidak terlepas dari pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja merupakan suatu hal yang sangat penting, karena dengan adanya kinerja yang tinggi maka akan diketahui tingkat pencapaian hasil yang akan diketahui seberapa jauh pelaksanaan tugas yang dapat dilaksanakan oleh organisasi, dalam hal ini termasuk pemerintah daerah. Sistem pengukuran sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manager sektor publik untuk menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur *financial* dan *non financial* (Mardiasmo, 2006).

Jadi pengukuran kinerja merupakan suatu metode atau alat yang dapat digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Menurut I Gusti (2008) menyatakan bahwa pengukuran kinerja pada sektor publik memiliki beberapa tujuan, yaitu:

1. Menciptakan akuntabilitas publik. Dengan melakukan pengukuran kinerja, akan diketahui apakah sumber daya digunakan secara

ekonomis, efisien , sesuai dengan peraturan dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi. Pengukuran kinerja sangat penting untuk melihat apakah suatu organisasi berjalan sesuai dengan yang direncanakan atau menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.
3. Memperbaiki kinerja periode-periode berikutnya. Pengukuran kinerja akan sangat membantu pencapaian tujuan organisasi dalam jangka panjang serta membentuk upaya pencapaian budaya kerja yang lebih baik di masa yang datang.
4. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai. Dengan adanya pengukuran atas kinerja pegawai, dapat diketahui apakah mereka telah bekerja dengan baik atau sebaliknya.
5. Memotivasi pegawai. Pengukuran kinerja dapat dijadikan alat untuk memotivasi pegawai dengan memberikan imbalan kepada pegawai yang memiliki kinerja yang baik.

Menurut Mardiasmo (2002), *value for money* (ekonomis, efisien dan efektifitas) merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Untuk lebih jelasnya, Dedi (2008) mengemukakan ekonomi, efisiensi dan efektifitas sebagai berikut:

1. *Economy (Spending Less)*

Ekonomi umumnya mengacu pada kegiatan yang bersumber dari kegiatan pengadaan sumber daya dalam jumlah dan mutu yang tepat, pada waktu yang tepat dengan biaya serendah mungkin.

2. *Efficiency (Spending Well)*

Indikator efisiensi menggambarkan hubungan antara masukan sumber daya oleh suatu unit kerja staf, upah, biaya administrasi dengan pelayanan.

3. *Effectiveness (Spending Wisely)*

Efektivitas merupakan hubungan antara *outcome* dengan *output*. Dapat juga dikatakan bahwa pengertian efektivitas mengarah kepada hubungan antara output dengan tujuan yang ditetapkan. Efektivitas dapat diartikan pula sebagai keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berikut ini manfaat implementasi *value for money*:

1. Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran.
2. Meningkatkan mutu pelayanan publik.
3. Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan penggunaan input.
4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi kepada kepentingan publik.
5. Meningkatkan kesadaran akan uang public sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Menurut Mardiasmo (2002), langkah-langkah *value for money* dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pengukuran ekonomi

Ukuran ekonomi ini lebih mempertimbangkan masukan dipergunakan. Ekonomi merupakan ukuran yang bersifat relative. Pertanyaan sehubungan dengan pengukuran ekonomi adalah:

- a. Apakah biaya organisasi lebih besar daripada yang dianggarkan?
- b. Apakah biaya organisasi lebih besar daripada biaya organisasi lain yang sejenis yang dapat diperbandingkan?
- c. Apakah organisasi telah menggunakan ukuran finansialnya secara optimal?

2. Pengukuran efisiensi

Efisiensi diukur dengan membandingkan antara output dan input. Semakin besar output yang diperbandingkan, semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi.

3. Pengukuran efektivitas

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut dapat dikatakan berjalan efektif. Hal terpenting yang perlu dicatat adalah efektivitas tidak menyatakan berapa besarnya biaya yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut.

Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

4. Pengukuran *outcome*

Outcome adalah dampak suatu program atau kegiatan terhadap masyarakat. *Outcome* lebih tinggi nilainya daripada *output* karena *output* hanya mengukur hasil tanpa mengukur dampaknya terhadap masyarakat sedangkan *outcome* mengukur kualitas *output* dan dampak yang dihasilkan.

d. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pemerintah Daerah

Kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya. Menurut Mahmudi (2007), faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah:

1. Faktor personal/individual, meliputi pengetahuan, keterampilan, kepercayaan diri, motivasi, komitmen.
2. Faktor kepemimpinan, meliputi kualitas dalam memberikan pelayanan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*.
3. Faktor tim, meliputi kualitas dukungan dan semangat yang akan diberikan oleh rekan dalam suatu tim, kepercayaan terhadap semangat anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim.
4. Faktor sistem, meliputi sistem kerja, fasilitas/infrastruktur yang diberikan organisasi dan kultur kinerja dalam organisasi.

5. Faktor kontekstual (*situasional*) meliputi tekanan dan perubahan lingkungan eksternal maupun internal.

Kinerja pemerintah daerah sebagai organisasi terbesar pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap individu yang ada dalam unit kerja pemerintah. Apabila individu tersebut bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat dan memberikan kontribusi terbaik mereka maka kinerja akan berjalan secara keseluruhan dengan baik.

2. Pengawasan

Sebagai upaya untuk meningkatkan pengendalian keuangan daerah, diperlukan pengawasan yang optimal dalam pelaksanaannya. Pengawasan diperlukan agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian kewenangan dan keleluasaan di daerah harus diikuti pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan harus dilakukan sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) dan didukung partisipasi semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung.

a. Konsep pengawasan

Menurut Basri (2003) pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan bawahannya sesuai dengan rencana, perintah atau tujuan kebijaksanaan yang telah ditentukan.

b. Tujuan pengawasan

Pengawas dilakukan dalam melakukan suatu pekerjaan tentunya memiliki tujuan tertentu, menurut Wardoyo (1986) dalam Hendra (2011), tujuan pengawasan adalah:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu atau yang dilaksanakan sesuai dengan instruksi dan azas yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan secara efektif dan efisien.
3. Untuk mengetahui apakah kegiatan telah berjalan sesuai dengan rencana semula.
4. Untuk mencari jalan keluar apabila ternyata ada ditemui kesulitan dan kegagalan kearah perbaikan.

Selanjutnya, menurut Wursanto (1986) dalam Hendra (2011) mengemukakan bahwa tujuan pengawasan adalah:

1. Menemukan dan menghilangkan sebab-sebab yang menimbulkan kemacetan.
2. Mengadakan pencegahan dan perbaikan terhadap kesalahan-kesalahan yang timbul.
3. Mencegah penyimpangan.
4. Mendidik untuk mempertebal rasa tanggung jawab.
5. Memperbaiki kesalahan, kekurangan dan kelemahan yang timbul.
6. Mendapat efisiensi dan efektifitas.

c. Sifat pengawasan

Sifat-sifat pengawasan dikemukakan Siagian dalam Kamar (2004) dalam Salman (2001) meliputi:

1. Mencari fakta tentang tugas yang dilaksanakan dan aspek psikologis seperti rasa hormat, dihargai dan kemajuan dalam karir.
2. Preventif untuk mencegah penyimpangan dan penyelewengan.
3. Diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang sedang dilaksanakan.
4. Sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi.
5. Mempermudah untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikerjakan.
6. Tidak menghambat usaha peningkatan efisiensi.
7. Bahkan mencari atau menentukan siapa yang salah tetapi menemukan apa yang tidak benar.
8. Membimbing agar pelaksana meningkatkan kemampuan mereka dalam melakukan tugasnya.

d. Prinsip Pengawasan

Menurut Kamar (2004) dalam Salman (2001) mengatakan prinsip pengawasan antara lain:

1. Pengawasan hendaknya dimulai sejak rencana disusun yang menyangkut efisiensi dan efektifitas seluruh kegiatan penggunaan sumber daya.
2. Temuan pengawasan harus ditindak lanjuti oleh pihak-pihak yang terkait.

3. Pengawasan hendaklah orang yang mempunyai kemampuan teknis, kesungguhan kerja dan kepribadian terpuji.
4. Pengawasan hendaklah dilakukan atas dasar rencana yang telah disusun, tidak boros, tepat waktu dan mengenai objek yang tepat.

3. Pengawasan Internal

a. Pengertian

Menurut Revrison (1998) pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah. Pengawasan internal inipun dibagi menjadi pengawasan internal dalam arti sempit dan pengawasan internal dalam arti luas.

Pengawasan internal dalam arti sempit adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawas yang berasal dari lingkungan internal Departemen atau lembaga Negara yang diawasi. Pengawasan internal dalam arti sempit ini, baik aparat pengawas maupun pihak yang diawasi, sama-sama bernaung di bawah naungan Menteri atau Ketua Lembaga Negara yang sama. Dalam tatanan organisasi pemerintahan Indonesia, pelaksanaan fungsi ini adalah: inspektorat jendral (irjen), inspektorat Wilayah Propinsi (Itwilprop), Inspektorat Wilayah Daerah Kabupaten (Itwildakab) dan Inspektorat Wilayah Daerah dan Kota Madya (Itwildako). Pengawasan internal dalam arti luas adalah pengawasan internal yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lembaga khusus pengawasan, yang dibentuk secara internal oleh pemerintah atau lembaga eksekutif.

Tujuan utama dari pengawasan internal dalam arti luas ini tidak hanya untuk melakukan tindakan verifikasi, melainkan juga dimaksudkan untuk membantu pihak yang diawasi dalam menunaikan tugasnya secara lebih baik. Dalam struktur organisasi pemerintah Indonesia, fungsi pengawasan internal dalam arti luas diselenggarakan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jendral Pembangunan (Irjenbang).

Pengawasan inspektorat juga dimaksudkan untuk : 1) meningkatkan kinerja aparatur pemerintah dan mewujudkan aparatur professional, bersih dan bertanggung jawab, 2) memberantas penyalahgunaan wewenang dan praktek KKN, 3) Menegakkan peraturan yang berlaku, 4) Mengamankan Keuangan Negara.

b. Manfaat Pengawasan Internal (Inspektorat)

Pengawasan internal dapat membantu suatu organisasi dalam mencapai prestasi dan target yang menguntungkan dan mencegah kehilangan sumber daya. Dapat membantu menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya. Dan juga dapat memastikan suatu organisasi mematuhi undang-undang dan peraturan, terhindar dari reputasi yang buruk dan segala konsekuensinya. Selanjutnya dapat pula membantu mengarahkan suatu organisai untuk mencapai tujuannya dan terhindar dari hal yang merugikan.

c. **Komponen Pengawasan Internal**

1) Lingkungan Pengendalian (*Control Environment*)

Pengawasan intern terdiri dari lima komponen saling berhubungan. Komponen ini bersumber dari cara pimpinan suatu organisasi menyelenggarakan tugasnya dan oleh karena itu komponen ini menyatu dan terjalin dalam proses manajemen. Komponen merupakan perwujudan suatu iklim manajemen dimana sejumlah orang melaksanakan kegiatan dan tanggungjawab pengendalian. Faktor lingkungan pengendalian ini termasuk integritas, etika, kompetensi, pandangan dan filosofi manajemen dan cara manajemen membagi tugas dan wewenang/ tanggungjawab serta arahan dan perhatian yang diberikan pimpinan puncak.

2) Penaksiran Resiko (*Risk Assessment*)

Setiap entitas, dalam melaksanakan aktivitas menghadapi berbagai resiko, baik internal maupun eksternal yang harus diperhitungkan terkait dalam mencapai tujuan sehingga membentuk suatu basis penetapan bagaimana resiko tersebut seharusnya dikelola. Penaksiran resiko mensyaratkan adanya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

3) Aktivitas Pengawasan (*Control Activities*)

Meliputi kebijakan dan prosedur yang menunjang arahan dari manajemen untuk diikuti. Kebijakan dan prosedur tersebut memungkinkan diambilnya tindakan dengan mempertimbangkan risiko yang terdapat pada seluruh

jenjang dan fungsi dalam organisasi. Di dalamnya termasuk berbagai jenis otorisasi dan verifikasi, rekonsiliasi, evaluasi kinerja dan pengamanan harta serta pemisahan tugas.

4) Informasi dan Komunikasi (*Information And Communication*)

Informasi yang relevan perlu diidentifikasi, dicatat dan dikomunikasikan dalam bentuk dan waktu yang tepat, sehingga memungkinkan pelaksanaan tanggungjawab yang baik oleh anggota organisasi. Sistem informasi menghasilkan laporan tentang kegiatan operasional dan keuangan, serta ketaatan terhadap peraturan yang berlaku dalam rangka melaksanakan dan mengendalikan pelaksanaan tugas.

5) Pemantauan (*Monitoring*)

Pemantauan adalah suatu proses yang mengevaluasi kualitas kinerja Sistem Pengendalian Manajemen pada saat kegiatan berlangsung. Proses ini diselenggarakan melalui aktivitas pemantauan yang berkesinambungan dan melalui pengawasan (Audit) intern atau melalui kedua-duanya.

Komponen tersebut di atas merupakan suatu rangkaian yang terjalin erat. Komponen lingkungan pengendalian menjadi landasan bagi komponen-komponen yang lain. Dalam lingkungan pengendalian, manajemen melakukan penaksiran resiko dalam rangka pencapaian tujuan. Aktivitas pengendalian diimplementasikan untuk memastikan bahwa arahan manajemen telah diikuti. Sementara informasi yang relevan dicatat dan dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi. Selanjutnya

keseluruhan proses tersebut dipantau secara terus menerus dan diperbaiki bilamana perlu.

d. Indikator Keberhasilan Pengawasan

Pengawasan melekat merupakan salah satu syarat bagi keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara baik. Keberhasilan waskat ini pada akhirnya akan menyebabkan waskat itu sendiri tumbuh menjadi perilaku yang melekat dalam tata kerja pemerintahan, dan berkembang menjadi budaya atau kultur baru aparatur pemerintahan.

Revrisond (1999) mengemukakan berbagai indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan pengawasan melekat diantaranya adalah:

- 1) Meningkatnya disiplin, prestasi dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas. Indikator ini dapat dilihat dari adanya hal-hal sebagai berikut:
 - a. Meningkatnya tingkat kehadiran.
 - b. Berkurangnya tunggakan kerja.
 - c. Rencana yang disusun dapat menggambarkan adanya sasaran yang jelas dan dapat diukur serta terlihat adanya kaitan antara rencana dengan program dan anggaran.
 - d. Tugas dapat selesai sesuai rencana, baik dari aspek fisik maupun rencana.
 - e. Tercapainya sasaran tugas seperti delapan sukses pembangunan di daerah.
 - f. Berkurangnya kerja lembur.

- g. Meningkatnya disiplin aparatur.
- 2) Berkurangnya penyalahgunaan wewenang. Indikator ini dapat dilihat dari berkembangnya hal-hal sebagai berikut:
- a. Berkurangnya tuntutan masyarakat terhadap pemerintah.
 - b. Terpenuhi hak-hak pegawai negeri dan masyarakat sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Sebagai misal, gaji pegawai negeri diterima oleh yang bersangkutan secara tepat waktu dan jumlah.
- 3) Berkurangnya kebocoran, pemborosan dan pungutan liar. Indikator ini dapat dilihat antara lain:
- a. Berkurangnya kualitas dan kuantitas kasus-kasus penyimpangan, penyelewengan, kebocoran dan pemborosan sebagaimana terbaca dalam laporan pengawasan fungsional dan laporan pengawasan lainnya.
 - b. Berkurangnya tingkat kesalahan dalam pelaksanaan tugas.
- 4) Cepatnya penyelesaian perizinan dan peningkatan pelayanan masyarakat. Indikator ini dapat dilihat sebagai berikut:
- a. Hilangnya antrian yang penuh sesak diloket pelayanan.
 - b. Ketepatan waktu dalam perizinan pelayanan.
 - c. Berkurangnya tunggakan kerja.
 - d. Makin baiknya prestasi pelayanan, yang ditandai oleh berkurangnya pengaduan masyarakat.

4. Pengawasan Eksternal

a. Pengertian

Menurut Baswir (1998) pengawasan eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang sama sekali berasal dari luar lingkungan organisasi eksekutif. Dengan demikian dalam pengawasan eksternal ini, antara pengawas dan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan.

Di Indonesia, fungsi pengawasan eksternal ini antara lain diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan secara langsung oleh masyarakat. Bentuk pengawasan yang juga termasuk ke dalam kategori pengawasan eksternal adalah pengawasan yang secara langsung dilakukan oleh masyarakat atau dikenal sebagai pengawasan masyarakat. Dilihat dari sudut pengertian pengawasan masyarakat adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat terhadap pemerintah atau aparatur-aparaturannya, baik disampaikan secara lisan atau tertulis. Pengawasan masyarakat ini dapat dilakukan secara perorangan atau kelembagaan.

Menurut Halim (2004) pengawasan eksternal adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang berada dalam organisasi yang diawasi tidak ada mempunyai hubungan kedinasan. Secara operasional, tugas pengawasan ekstern dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Menurut Halim (2004) bentuk pengawasan yang termasuk ke dalam pengawasan ekstern adalah adanya pengawasan masyarakat adalah suatu bentuk

pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparat pemerintah yang berkepentingan, berupa pikiran, saran, gagasan atau keluhan serta pengaduan yang bersifat membangun disampaikan secara langsung maupun melalui media massa.

Pengawasan eksternal adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tertinggi Negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan Negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah. www.google.com

b. Indikator Pengawasan Eksternal

Dalam undang-undang No.15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menjadi pengawasan eksternal pemerintah yaitu melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara/daerah, yang meliputi unsur keuangan. Dalam hal pemeriksaan dilakukan oleh akuntan public berdasarkan ketentuan undang-undang laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

1. Pemeriksaan BPK

Dalam melakukan pemeriksaan, BPK melakukan pemeriksaan atas 3 hal yaitu:

1. Pemeriksaan keuangan, pemeriksaan atas laporan keuangan
2. Pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan kinerja Negara/daerah yang terdiri dari pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu, suatu bentuk pemeriksaan yang tidak termasuk dua pemeriksaan diatas.
4. Laporan hasil pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan oleh BPK kepada DPR dan laporan hasil pemeriksaan disampaikan oleh BPK kepada DPRD, laporan hasil pemeriksaan tersebut oleh BPK disampaikan paling lambat dua bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat/daerah. Disamping itu laporan tersebut juga disampaikan kepada presiden untuk keuangan Negara dan kepada Gubernur/Bupati/Walikota untuk keuangan daerah.

2. Pengawasan masyarakat

Pengawasan masyarakat adalah suatu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok (organisasi kemasyarakatan/LSM). Pengawasan masyarakat dilakukan secara lisan yaitu dengan menyampaikan permasalahan yang ada kepada pemerintah dan DPR/DPRD juga dapat dilakukan secara tertulis yang disampaikan kepada

instansi terkait. Kecenderungan yang ada sekarang justru pengawasan masyarakat menjadi tumpuan dalam upaya pemberantasan korupsi ini dikarenakan aparat pengawasan yang ada baik itu lembaga pengawasan maupun aparat penegak hukum belum mampu melaksanakan fungsinya secara maksimal.

3. Pengawasan DPRD

DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan, Peraturan Kepala Daerah, APBD kebijakan Pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerja sama internasional di daerah.

Kegiatan-kegiatan DPRD dalam kerangka pengawasan daerah mengikuti berbagai mekanisme sesuai dengan rencana daerah, macam kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah, periode pengawasan dan sumber informasi bagi pengawasan, selain selaras dengan peraturan tata tertib DPRD. Empat jenis mekanisme pengawasan DPRD disajikan sebagai berikut:

1. Jenis Rencana Daerah
 - a. Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD dilakukan pada akhir tahun anggaran.
 - b. Pengawasan DPRD terhadap RENSTRA Unit Kerja dijalankan hanya pada kegiatan atau program yang dananya berasal dari APBD setempat.
2. Macam kegiatan pemerintah daerah

- a. Pengawasan DPRD ditujukan pada kegiatan-kegiatan dalam kerangka pelaksanaandesentralisasi.
 - b. Pengawasan DPRD pada kegiatan-kegiatan yang dijalankan berdasarkan kerja sama pemerintah daerah dengan pihak ketiga.
3. Periode pengawasan
- a. Pengawasan periodik yang dijalankan DPRD pada setiap akhir tahun masa jabatan.
 - b. Pengawasan insidental, yang dijalankan DPRD dalam kerangka fungsi monitoring.
4. Sumber informasi pengawasan

Pengawasan DPRD dijalankan berdasarkan masukan dari media masa, laporan pribadi, laporan masyarakat termasuk LSM dan organisasi social kemasyarakatan serta laporan dari lingkungan pemerintah daerah.

5. Anggaran Berbasis Kinerja

A. Pengertian Anggaran

a. Pengertian Anggaran

Menurut Mardiasmo (2004) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran *financial*. Sedangkan pengertian anggaran menurut *National Committee Governmental Accounting (NCGA)* yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standars Board* (dalam Indra, 2006) menyatakan bahwa,

.....rencana operasi keuangan, yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu.

b. Pengertian anggaran berbasis kinerja

Secara teori, anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran Negara (pengeluaran Negara) dengan hasil yang diinginkan (*ouput* dan *outcome*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. *Performance budgeting* (anggaran yang berorientasi pada kinerja) adalah system penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategi organisasi (Indra, 2006). *Perfomance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai output measurement sebagai indicator kinerja organisasi. Anggaran berbasis kinerja adalah teknik penyusunan anggaran berdasarkan pertimbangan beban kerja (*work load*) dan unit cost dari setiap kegiatan yang terstruktur. Struktur disini diawali dengan pencapaian tujuan, program dan didasari oleh pemikiran bahwa penganggaran digunakan sebagai alat manajemen. Penyusunan anggaran menjamin tingkat keberhasilan program, baik disisi eksekutif maupun legislative. Oleh sebab itu anggaran dianggap sebagai pencerminan program kerja.

Penganggaran berbasis kinerja menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat ukur dan pertanggungjawaban kinerja pemerintah. Penganggaran 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 dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja. Sedangkan bagaimana tujuan itu dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kerja tahunan (Renja SKPD) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja. 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.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan 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.

Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan pada konsep *value for money* dan pengawasan terhadap kinerja *output*. Pendekatan ini juga mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan untuk mengimplementasikan hal-hal tersebut anggaran kinerja dilengkapi dengan teknik penganggaran analitis (Mardiasmo, 2002).

c. Elemen-Elemen Penganggaran Berbasis Kinerja

Dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu: Visi dan Misi yang hendak dicapai, Tujuan, Sasaran, Program dan Kegiatan

d. Kelebihan dan Kelemahan Anggaran Berbasis Kinerja

Dedi (2006) menyatakan beberapa kelebihan dari anggaran berbasis kinerja yaitu:

1. Penekanannya pada semua aktivitas di setiap anggaran secara naratif.
2. Anggaran disusun berdasarkan aktivitas dengan permintaan yang didukung oleh estimasi biaya dan pencapaian yang diukur secara kuantitatif.
3. Anggaran kinerja mensyaratkan adanya data-data kinerja yang memungkinkan legislatif untuk menambah atau mengurangi jumlah yang diminta dalam fungsi dan aktivitas tertentu.
4. Menyediakan kepala eksekutif pengendalian yang lebih terhadap bawahannya.
5. Anggaran kinerja menekankan aktivitas yang memakai anggaran daripada jumlah anggaran yang terpakai.

Berikut beberapa kelemahan anggaran berbasis kinerja menurut Dedi (2006) yaitu:

1. Hanya sedikit dari pemerintah pusat dan daerah yang memiliki staf anggaran dan akuntansi yang memadai dalam mengidentifikasi unit pengukuran dan melaksanakan analisis biaya.
2. Banyak jasa atau aktivitas pemerintah tidak dapat langsung berukur dalam satuan unit output atau biaya perunit yang dapat dimengerti dengan mudah.

3. Akun-akun dalam pemerintahan telah secara khusus dibuat dasar anggaran yang dikeluarkan.
4. Kadang kala biaya atas aktivitas, diukur secara langsung tanpa mempertimbangkan perlu atau tidaknya aktivitas tersebut.

e. Langkah-Langkah Pokok Anggaran Berbasis Kinerja

Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah. Agar penerapan anggaran berbasis kinerja berlangsung dengan baik guna meningkatkan kinerja, maka diperlukan langkah-langkah pokok sebagai berikut (iman,2008):

1. Penyusunan Rencana Strategik

Untuk menyusun anggaran berbasis kinerja, kementerian Negara/lembaga terlebih dahulu harus mempunyai perencanaan stratejik (Renstra). Substansi Renstra memberikan gambaran tentang kemana organisasi harus menuju dan bagaimana cara (strategi) untuk mencapai tujuan itu. Renstra kementerian negar/lembaga harus mencakup:

- Pernyataan visi dan misi
- Rumusan tentang tujuan dan sasaran
- Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran, yang terdiri dari program dan kegiatan/subkegiatan.

2. Sinkronisasi

Merupakan langkah pertama yang sangat penting, yakni sinkronisasi program dan kegiatan/subkegiatan. Langkah ini dimaksudkan untuk:

- a. Menata alur keterkaitan antara subkegiatan, kegiatan dan program terhadap kebijakan yang melandasinya.
- b. Memastikan bahwa kegiatan/subkegiatan yang diusulkan benar-benar akan menghasilkan output yang mendukung pencapaian sasaan/kinerja program.
- c. Memastikan bahwa sasaran/kinerja program akan mendukung pencapaian tujuan kebijakan.
- d. Memastikan keterkaitan program dengan RPJM.

3. Penyusunan Kerangka Acuan

Kerangka Acuan harus menggambarkan:

- a. Uraian mengenai pengertian kegiatan dan mengapa kegiatan perlu dilaksanakan dalam hubungan dengan tugas pokok dan fungsi.
- b. Satuan kerja/personel yang bertanggungjawab melaksanakan kegiatan untuk mencapai output dan siapa sasaran yang akan menerima layanan dari kegiatan.
- c. Data input sumber daya yang diperlukan, terutamaperkiraan biayanya.
- d. Sistem monitoring, evaluasi dan pengukuran hasil/keluaran dari pelaksanaan kegiatan.

4. Perumusan/penetapan Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah bagian penting dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja. Indikator kinerja merupakan *performance commitment* yang dijadikan dasar atau kriteria penilaian kinerja kementerian Negara/lembaga. Dalam penelitian ini penyaji menggunakan konsep *value for money* sebagai indikator pengukuran kinerja organisasi sektor publik.

5. Pengukuran kinerja/Akuntabilitas kinerja

Pengukuran kinerja dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai keberhasilan atau kegagalan suatu program atau kegiatan/subkegiatan. Oleh sebab itu, anggaran berbasis kinerja perlu didukung oleh akuntabilitas kinerja yang menunjukkan pertanggungjawaban kementerian Negara/lembaga atas keberhasilan atau kegagalan pengelolaan dan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang dilakukan secara periodik dan diukur dengan indikator kinerja yang telah ditetapkan sebelumnya.

6. Pelaporan kinerja

Langkah akhir dari anggaran berbasis kinerja adalah pertanggungjawaban kinerja yang dituangkan dalam laporan akuntabilitas kinerja yang disusun secara jujur, obyektif dan transparan. Laporan akuntabilitas kinerja menguraikan tentang pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka pencapaian visi dan misi serta berguna sebagai bahan evaluasi atau umpan balik bagi pihak-pihak yang berekepentingan.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian Wawan (2009) meneliti tentang pengaruh pengawasan intern dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan pada SKPD kota Tasikmalaya. Adapun sampel dari penelitian ini adalah 11 dinas yang berada di Tasikmalaya dengan teknik penarikan sampel dalam penelitian ini adalah metode pengambilan sampel nonprobability sampling dengan pendekatan purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan pengawasan intern berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemda dan pelaksanaan system akuntansi keuangan daerah juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemda. Adapun perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan penulis lakukan terletak pada variabel bebasnya yaitu penulis menambahkan pengawasan ektern dan anggaran berbasis kinerja, sedangkan variabel terikatnya sama yaitu kinerja pemerintah daerah.

Penelitian Sem (2012) yang meneliti tentang pengaruh anggaran berbasis kinerja, system akuntansi keuangan daerah dan system informasi pengelolaan keuangan daerah terhadap penilaian satuan kerja perangkat daerah. Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan kota Dumai. Adapun sampel dari penelitian ini adalah 33 SKPD yang berada di Kota dumai. Hasil penelitian menunjukkan pengaruh anggaran berbasis kinerja dan system akuntansi keuangan daerah berpengaruh signifikan terhadap penilaian kinerja SKPD.

Penelitian Abdul (2007) yang meneliti tentang pengaruh peran manajerial pengelola keuangan daerah dan fungsi pemeriksaan intern terhadap kinerja

pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan pada seluruh pemda kabupaten kota dan provinsi di Jawa Tengah dengan jumlah unit analisis 36 pemerintah daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan peran manajerial PKD dan fungsi pemeriksaan intern berpengaruh terhadap kinerja pemda.

Penelitian Bambang (2007) yang meneliti tentang pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah: budaya organisasi dan komitmen organisasi sebagai variabel moderating. Penelitian ini dilakukan pada pemerintah kota dan kabupaten Semarang. Hasil penelitian ini menunjukkan terdapat pengaruh yang signifikan antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah dan terdapat pengaruh yang signifikan antara variabel budaya organisasi dalam memoderasi partisipasi penyusunan anggaran dengan kinerja manajerial.

Penelitian Deifi (2013) yang meneliti tentang pengaruh penerapan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja SKPD pemerintah di Kabupaten Kepulauan Sangihe. Penelitian ini dilakukan pada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe. Populasi dalam penelitian ini adalah 153 orang pejabat eselon dua dan eselon tiga di SKPD Pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa anggaran berbasis kinerja berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja satuan perangkat daerah. Hal ini menunjukkan apabila pelaksanaan anggaran berjalan dengan baik berdasarkan anggaran berbasis kinerja, output dan feedback maka akan menghasilkan output/outcome serta kinerja yang baik.

Penelitian Agustinus (2012) yang meneliti tentang pengaruh pengawasan internal, pengawas eksternal terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan pada pemerintahan Kota Bandung. Adapun sampel dari penelitian ini adalah 84 SKPD. Hasil penelitian menunjukkan pengaruh pengawasan internal dan pengawasan eksternal berpengaruh cukup kuat secara bersama-sama (simultan) terhadap kinerja pemerintah daerah.

C. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dimaksud sebagai konsep untuk menjelaskan, mengungkapkan dan menunjukkan keterkaitan antara variabel yang akan diteliti yaitu Kinerja Pemerintah Daerah sebagai variabel dependen, pengawasan internal, pengawasan eksternal dan anggaran berbasis kinerja sebagai variabel independen.

Pengawasan merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja sektor publik, pengawasan yang baik akan mengarah pada kinerja atau prestasi yang baik pula. Kinerja merupakan gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi. Selain itu kinerja merupakan proses penilaian atau evaluasi terhadap prestasi kerja dalam suatu organisasi, agar terciptanya kinerja yang efisien dan efektif, diperlukan adanya pengawasan.

Pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja yaitu dengan pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dapat membantu suatu organisasi dalam mencapai prestasi dan target yang menguntungkan dan mencegah kehilangan sumber daya. Dapat membantu menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya. Dan juga dapat memastikan suatu organisasi

mematuhi undang-undang dan peraturan, terhindar dari reputasi yang buruk dan segala konsekuensinya. Selanjutnya dapat pula membantu mengarahkan suatu organisasi untuk mencapai tujuannya dan terhindar dari hal yang merugikan. Sedangkan pengawasan eksternal juga mempunyai pengaruh terhadap kinerja pemerintah. Pengawasan yang diselenggarakan oleh pihak luar organisasi pemerintah itu sendiri yang sama sekali tidak mempunyai hubungan kedinasan, akan lebih tegas dengan wewenangnya dalam mengawasi prestasi atau kinerja pemerintah dalam pencapaian tujuannya.

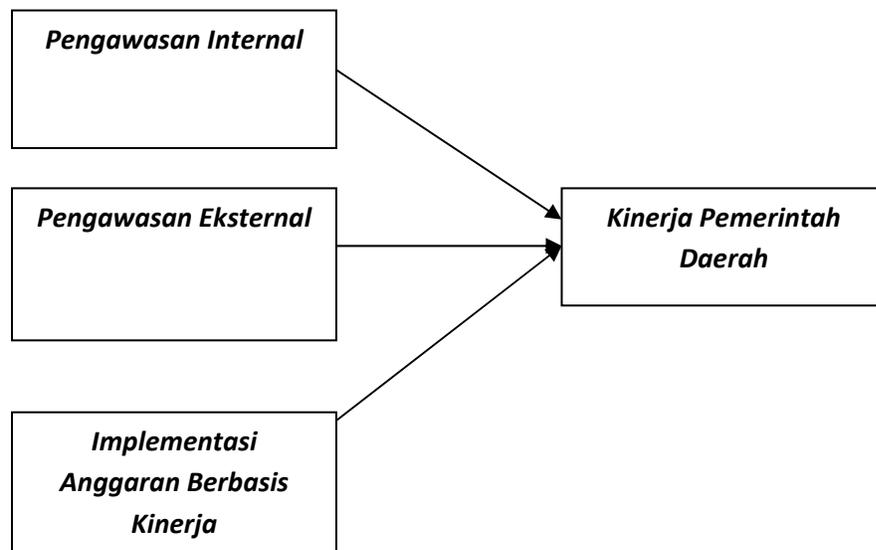
Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa, dengan adanya pengawasan internal dan pengawasan eksternal akan lebih sempurna, karena sering kali bawahan lebih mengerti kondisi yang ada di lapangan sehingga pengawasan akan dapat memperbaiki proses pengendalian menyeluruh, selain itu dengan adanya pengawasan dapat membandingkan antara yang seharusnya terjadi dengan yang sesungguhnya terjadi dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan atau yang lebih dikenal dengan anggaran berbasis kinerja, akan memperlihatkan adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang diharapkan atas kegiatan/program yang akan dilaksanakan. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja, target kinerja tersebut digunakan untuk mencapai masing-masing tolok ukur kinerja. Proses penyusunan anggaran berbasis kinerja tersebut dapat mengidentifikasi tolok ukur kinerja

pemerintah daerah yang tepat dan harus dicapai oleh masing-masing program dan berbagai kegiatan program.

Anggaran berbasis kinerja ini bermanfaat bagi pemerintah karena menyediakan sarana bagi para pengambil keputusan dan lembaga terkait dengan pelaksanaan program. Jadi apabila anggaran berbasis kinerja tersebut dapat diterapkan dengan baik, maka kinerja pemerintah daerah dapat meningkat.

Untuk lebih menyederhanakan kerangka pemikiran tersebut, maka dibuatlah kerangka konseptual seperti yang terlihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1
Kerangka Konseptual

D. Hipotesis

Berdasarkan teori dan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut:

- H1: Pengawasan Internal berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah
- H2: Pengawasan Eksternal berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.
- H3: Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian mengenai “Pengaruh Pengawasan Internal, Pengawasan Eksternal dan Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah” ini adalah sebagai berikut:

1. Pengawasan internal mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Artinya semakin besar pengawasan internal maka semakin tinggi kinerja pemerintah daerah (H_1 diterima).
2. Pengawasan eksternal mempunyai pengaruh tidak signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Artinya semakin tinggi ataupun rendahnya pengawasan eksternal tidak mempengaruhi peningkatan ataupun penurunan kinerja pemerintah daerah (H_2 ditolak)
3. Implementasi Anggaran Berbasis Kinerja mempunyai pengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah (H_3 diterima).

B. Saran

Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan diatas, maka peneliti menyarankan bahwa:

1. Dari hasil penelitian ini terlihat bahwa pengawasan eksternal belum diterapkan maksimal, sehingga rendahnya kinerja pemerintah daerah yang

dihasilkan oleh SKPD. Pemerintah harus lebih meningkatkan kinerja pemerintah daerah dan transparan terhadap pengawasan dari eksternal, mengenai kemudahan masyarakat dalam mengakses dokumen-dokumen mengenai kebijakan anggaran. Selain itu pemerintah juga harus lebih tanggap terhadap temuan auditor. Pemerintah sebaiknya melakukan perbaikan secara terus menerus agar kinerja pemerintah daerah dapat terus ditingkatkan.

2. Mengenai implementasi anggaran berbasis kinerja sebaiknya pemerintah memperbanyak pelatihan dan penyuluhan kepada staf dan aparatur pemerintah daerah sehingga benar-benar paham dan mampu menerapkan anggaran berbasis kinerja dengan baik yang nanti bila ter-implementasi dengan baik akan berdampak terhadap kinerja pemerintah daerah yang semakin baik juga.
3. Mengenai pengawasan internal memang sudah dinilai baik, namun pemerintah belum sepenuhnya akuntabel mengenai ketepatan waktu pemerintah dalam menyelesaikan laporan keuangan. Sebaiknya pengawasan internal juga lebih ditingkat sehingga kinerja aparatur di SKPD juga terkontrol dan terawasi dengan baik hal ini dapat membuat operasional suatu instansi pemerintah semakin baik dampaknya kinerja pemerintah daerah pun semakin meningkat
4. Penelitian ini masih terbatas pada pengawasan dan implementasi anggaran berbasis kinerja, untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan perluasan variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat dengan kinerja pemerintah daerah yang dihasilkan oleh pemerintah seperti pemahaman tentang sistem pengendalian internal pemerintah, sistem

akuntansi pemerintah menuju *accrual basis*, kompetensi aparatur pemerintah daerah dan faktor lainnya.

5. Peneliti yang akan melakukan penelitian selanjutnya, sebaiknya melakukan perluasan sampel penelitian atau peneliti dapat memilih SKPD yang berada diuar Kota payakumbuh.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rohman, 2007. Pengaruh Peran Manajerial Pengelola Keuangan Daerah dan Fungsi Pemeriksaan Intern Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Vol. 1, No. 2, 2007.
- Arikunto Suharsimi. Manajemen Penelitian. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bambang Sardjito, 2007. Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah: Budaya Organisasi Dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Moderating.
- Dedi Nordiwan. 2007. *Akuntansi Sektor Publik* : Suatu Pengantar, Jakarta : Erlangga.
- Deifi Sari Maindoka, 2013. Pengaruh Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja SKPD Pemerintah di Kabupaten Kepulauan Sangihe. Vol.2 No. 1 2013.
- I Gusti Agung Rai. 2008. *Audit Kinerja pada Sektor Publik* Yogyakarta : Salemba Empat.
- Indra Bastian. 2005. *Akuntansi Sektor Publik* : Suatu Pengantar. Jakarta : Erlangga.
- Indra Bastian. 2006. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : Erlangga.
- Mahmudi. 2007. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: STM YKPM.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta : Andi Offset.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Andi.
- Mardiasmo. 2006. *Pengukuran Kinerja Pemda*. Yogyakarta. UAD Press.
- Revrison Baswir. 1999. *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*. Yogyakarta : BPFE.
- Sem Paulus Silalahi, 2012. Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dan Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Penilaian Satuan Kerja Perangkat Daerah. Vol. 20, No. 3 2012.
- Sutaryo, 2013. Pengaruh Pemeriksaan dan Pengawasan Keuangan Daerah terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003. "Keuangan Negara".

Wawan Sukmana. 2009. Pengaruh Pengawasan Intern dan Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Vol. 4, No. 1, 2009.

www.google.com/haluan.payakumbuh Kamis 16 Mei 2013

www.google.com/sleman_pos.Kabid.Was. Kinerja Bawasda Kabupaten Sleman. 3 Juli 2009.

Yuswar Zainul Basri. 2003. Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan. Jakarta: Raja Grafindo Persada.