

**PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAN
AKUNTABILITAS PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KINERJA
KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**
(Studi Empiris Pada Pemerintah Propinsi Sumatera Barat)

SKRIPSI

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



Oleh :

RIO YULINDO
48527 / 2004

**PROGRAM STUDI AKUNTANSI
FAKULTAS EKONOMI
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2011**

LEMBAR PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

**PENGARUH SISTEM PENGENDALIAN INTERN PEMERINTAH DAN
AKUNTABILITAS PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KINERJA
KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

(Studi Empiris Pada Pemerintah Propinsi Sumatera Barat)

Nama : RIO YULINDO
NIM/BP : 48527 / 2004
Program Studi : Akuntansi
Fakultas : Ekonomi

Padang, Februari 2011

Disetujui Oleh:

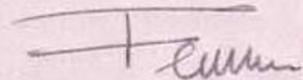
Pembimbing I



Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, M.Si, Ak

Nip. 19580519 199001 1 001

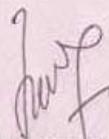
Pembimbing II



Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak

Nip. 19730213 199903 1 003

Ketua Jurusan



Lili Anita, SE, M.Si, Ak

Nip. 19710302 199802 2 001

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

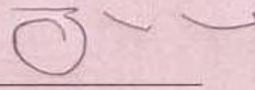
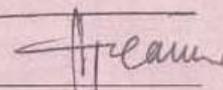
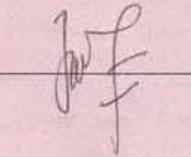
**Dinyatakan Lulus Setelah Dipertahankan di Depan Tim Penguji Skripsi
Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Negeri Padang**

**Judul : Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan
Akuntabilitas Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja
Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada
Pemerintah Propinsi Sumatera Barat)**

Nama : Rio Yulindo
Nim.Bp : 48527/2004
Program Studi : Akuntansi
Fakultas : Ekonomi

Padang, Februari 2011

Tim Penguji

Nama Penguji	Tanda Tangan
1. Ketua : Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, M.Si, Ak	1 
2. Sekretaris : Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak	2 
3. Anggota : Charoline Cheisviyanny, SE, M.Ak	3 
4. Anggota : Lili Anita, SE, M.Si, Ak	4 

ABSTRAK

Rio Yulindo (2004/48527). Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat). Skripsi. Program Studi Akuntansi Universitas Negeri Padang.

Pembimbing I : Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, MSi, Ak

Pembimbing II : Fefri Indra Arza, SE, MSc, Ak

Penelitian ini bertujuan untuk menguji 1) pengaruh penerapan sistem pengendalian intern pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, dan 2) pengaruh akuntabilitas pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah propinsi Sumatera Barat

Jenis penelitian ini digolongkan sebagai penelitian yang bersifat kausatif. Populasi dalam penelitian ini adalah kepala dinas dan kabag. keuangan pada seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) propinsi Sumatera Barat. Sampel ditentukan berdasarkan metode *total sampling*. Teknik analisis data dengan menggunakan regresi berganda dengan menggunakan SPSS versi 15.00. Maka didapat responden sebanyak 48 orang responden. Data dikumpulkan dengan menyebarkan langsung kuesioner kepada responden yang bersangkutan. Teknik analisis data yang digunakan adalah regresi berganda dengan bantuan SPSS 15.

Kesimpulan penelitian menunjukkan: 1) pengaruh penerapan sistem pengendalian intern pemerintah signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $3,569 > 1,671$ ($0,001 < \alpha 0,05$) yang berarti H_1 diterima, dan 2) akuntabilitas pemerintah daerah berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah dengan $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $2,221 > 1,671$ ($0,031 < \alpha 0,05$) yang berarti H_2 diterima.

Saran dalam penelitian ini adalah: 1) Bagi instansi pemerintah pengaruh penerapan sistem pengendalian intern dalam pemerintahan telah baik dilakukan, tapi masih ada beberapa hal yang belum sepenuhnya dilakukan dengan sempurna sehingga hal ini berdampak pada rendahnya kualitas kinerja keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah. 2) Penelitian selanjutnya dapat dilakukan perubahan variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat terhadap kualitas kinerja keuangan dapat disertai dengan penelitian kualitatif dan pergantian sampel penelitian, serta dilakukan perubahan dalam pemilihan alternatif jawaban pada kuesioner penelitian. 3) Penelitian ini masih memiliki keterbatasan, yaitu di mana staf akuntansi SKPD dalam kenyataannya belum sepenuhnya atau belum maksimal dalam meningkatkan kinerja keuangan SKPD, namun pada jawaban responden mereka telah mampu melakukannya.

KATA PENGANTAR



Puji dan syukur Penulis ucapkan pada Allah SWT, karena berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya dengan membukakan mata hati dan fikiran penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat)**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan studi Strata Satu pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan dan motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih terutama kepada Bapak Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, MSi, Ak selaku pembimbing I, dan Bapak Fefri Indra Arza, SE, MSc, Ak selaku pembimbing II yang telah bersedia meluangkan waktu dan tenaga untuk membimbing penulis selama ini. Selain itu, tak lupa pula penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak 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 Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

4. Bapak dan Ibu Staf Tata Usaha dan Perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang, yang telah membantu dalam kelancaran Administrasi dan perolehan buku-buku penunjang skripsi.
5. Teristimewa buat kedua Orang Tua, Kakak dan keluarga penulis yang telah memberikan dukungan moril dan materil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dan penulisan skripsi ini.
6. Teman-teman di Fakultas Ekonomi angkatan 2004 yang banyak memberikan saran, bantuan dan dorongan moril kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Untuk semua pihak yang telah membantu penyelesaian skripsi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu, penulis mengharapkan saran maupun kritik dari pembaca guna kesempurnaan penulisan skripsi ini. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai arti dan dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca. Amin.

Padang, Februari 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
DAFTAR LAMPIRAN	ix
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Pembatasan Masalah	8
D. Perumusan Masalah	9
E. Tujuan Penelitian	9
F. Manfaat Penelitian	9
BAB II. TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS....	11
A. Kajian Teori	11
1. Kinerja.....	11
a. Pengertian Kinerja.....	11
b. Pengukuran Kinerja.....	12
c. Manfaat Pengukuran Kinerja.....	13
d. Keuangan Daerah.....	16
e. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah.....	17

f. Tolak Ukur Kinerja Keuangan Daerah.....	18
2. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah	20
a. Pengertian Sistem Pengendalian Intern.....	20
b. Tujuan Sistem Pengendalian Intern	20
c. Unsur-unsur Pengendalian Intern.....	21
3. Akuntabilitas	25
a. Pengertian Akuntabilitas	25
b. Prinsip-prinsip Akuntabilitas	29
c. Bentuk-bentuk Akuntabilitas	30
d. Kendala Akuntabilitas.....	32
B. Penelitian Relevan.....	34
C. Kerangka Konseptual	36
D. Hipotesis Penelitian.....	38
BAB III. METODE PENELITIAN	39
A. Jenis Penelitian	39
B. Populasi dan Sampel	39
C. Jenis Dan Sumber Data	41
D. Metode Pengumpulan Data	41
E. Variabel Penelitian	42
F. Pengukuran Variabel.....	43
G. Instrumen Penelitian.....	44
H. Uji Validitas dan Reabilitas (Uji Instrumen)	46
1. Uji Validitas	46

2. Uji Reliabilitas.....	47
I. Model dan Teknik Analisis Data	47
J. Definisi Operasional	52
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	54
A. Gambaran Umum Objek Penelitian	54
B. Demografi Responden	55
C. Deskripsi Hasil Penelitian.....	58
D. Hasil Uji validitas dan Reliabilitas.....	64
1. Uji Validitas	64
2. Uji Reliabilitas	65
E. Model dan Teknik Analisis Data.....	66
F. Uji Model	70
G. Uji Hipotesis (Uji t).....	72
H. Pembahasan.....	73
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN.....	79
A. Kesimpulan	79
B. Keterbatasan.....	79
C. Saran.....	80
DAFTAR PUSTAKA	82
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Daftar Nama SKPD Provinsi Sumatera Barat.....	40
2. Daftar Skor Jawaban Pernyataan Berdasarkan Sifat	43
3. Kisi-kisi Instrumen Penelitian	45
4. Tingkat Pengembalian Kuisisioner	54
5. Jumlah Responden Berdasarkan Jenis Kelamin.....	55
6. Jumlah Responden Berdasarkan Jenjang Pendidikan	56
7. Jumlah Responden Berdasarkan Bidang Keahlian	57
8. Jumlah Responden Berdasarkan Masa Kerja.....	57
9. Jumlah Responden Berdasarkan Jabatan	58
10. Distribusi Frekuensi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah	59
11. Distribusi Frekuensi Akuntabilitas Pemerintah Daerah.....	61
12. Distribusi Frekuensi Kinerja Keuangan Daerah	63
13. Uji Validitas	65
14. Uji Reliabilitas	65
15. Koefisien Regresi Berganda	66
16. Uji Normalitas Residual.....	68
17. Uji Multikolinearitas	69
18. Uji Heterokedastisitas	70
19. Uji F	71
20. Koefisien Determinasi.....	71

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Konseptual	37

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Format Kuesioner.....	84
2. Uji Validitas Dan Reliabilitas Pilot Test.....	90
3. Uji Validitas Dan Reliabilitas Penelitian	95
4. Analisis Regresi Berganda	98
5. Uji Asumsi Klasik.....	98
6. Uji Model	99
7. Uji Hipotesis	100
8. Surat izin Penelitian	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemberian keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah, dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan melalui otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional, yang memberi kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan, bangsa Indonesia telah memulai proses perubahan mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan yang akan mempengaruhi segala dimensi kehidupan bangsa, baik dimensi politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Setelah keluarnya PP No 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, pemerintah daerah di masing-masing wilayah membentuk berbagai macam organisasi perangkat daerah untuk melaksanakan otonomi dalam rangka kemajuan dan kesejahteraan rakyat, dan daerah itu sendiri.

Perubahan sistem pemerintahan daerah dari sentralisasi menuju desentralisasi yang ditandai dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, pada hakekatnya

bertujuan untuk mempercepat pembangunan daerah, sehingga pembangunan yang dilaksanakan lebih tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dari Undang-undang ini dapat disimpulkan, desentralisasi merupakan semua urusan, tugas, dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada daerah. Implementasi dari UU tersebut menyatakan bahwa otonomi luas berada pada daerah kabupaten/kota karena dianggap pemerintah kabupaten/kota yang terdekat dengan masyarakat yang lebih memahami kondisi dan kebutuhan masyarakat daerahnya.

Sebagai organisasi sektor publik, pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong pemerintah untuk senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintah tersebut. Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Dengan kata lain, kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan

visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Dengan demikian, kinerja pemerintah dapat dipahami sebagai tingkat pencapaian tujuan organisasi atau tingkat pencapaian hasil dalam kaitannya dengan tugas dan fungsi yang dibebankan kepada organisasi tersebut, atau dapat pula disimpulkan bahwa kinerja merupakan suatu tingkatan sejauhmana proses kegiatan organisasi itu memberikan hasil atau mencapai tujuan.

Sebagai bagian dari organisasi sektor publik, kinerja instansi pemerintah banyak menjadi sorotan akhir-akhir ini, terutama sejak timbulnya iklim yang lebih demokratis dalam pemerintahan. Rakyat mulai mempertanyakan akan nilai yang mereka peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Walau anggaran rutin dan pembangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah semakin banyak, nampaknya masyarakat belum puas atas dasar kualitas jasa pelayanan yang diberikan.

Di samping itu, selama ini pengukuran keberhasilan maupun kegagalan dari instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara objektif. Padahal aparatur pemerintah merupakan orang yang dipercaya dan diberi mandat oleh Negara dan rakyat untuk menjalankan pemerintahan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik

atau tidak. Dari laporan keuangan tersebut dapat diperoleh sejauhmana kinerja keuangan pemerintah daerah, apakah sudah transparan dan akuntabel. Kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok-kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah. Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah perlu dikembangkan Standar Analisa Biaya (SAB), tolok ukur kinerja, dan standar biaya (Mardiasmo, 2001). Tolok ukur kinerja keuangan pemerintah daerah dapat dinilai dengan menggunakan indikator berupa *input*, *proses*, *output*, *outcome* dan *benefit*.

Sejak diberlakukannya PP No. 58/2005 Pasal 4 tentang pengelolaan keuangan daerah. Terdapat paradigma baru, Paradigma tersebut menuntut keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, serta manfaat bagi masyarakat. Untuk mewujudkannya diperlukan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) agar dana publik yang dikelola pemerintah dapat terkontrol, sesuai dengan aturan yang berlaku dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan. Pada kondisi ini, masyarakat dipandang tidak lagi sekedar obyek pembangunan tetapi berperan sebagai obyek sekaligus subyek pembangunan (Halim, 2007:2).

Dalam PP No 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern, Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sedangkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti bahwa proses kinerja keuangan dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut (Mardiasmo, 2002:105).

Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat (Mardiasmo, 2002:105).

Dengan adanya penerapan prinsip-prinsip tersebut, maka akan menghasilkan kinerja keuangan daerah (yang tertuang dalam APBD) yang

benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab. Sehingga nantinya akan melahirkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam hal ini terlihat keterkaitan antara sistem pengendalian intern pemerintah dan akuntabilitas pemerintah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, bahwa dalam sektor pemerintahan, pengendalian intern pada awalnya lebih menekankan kepada pengendalian akuntansi keuangan, untuk memberikan keyakinan yang memadai tentang keandalan kinerja keuangan, kinerja keuangan disusun berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai, berarti setiap kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pemelaksana kinerja keuangan, memberikan keyakinan yang memadai kepada pengguna laporan keuangan, dan jika akuntabilitas pemerintah baik dalam mempertanggungjawabkan kinerja keuangan maka pemerintahan akan mencapai tujuan dan sasaran yang baik juga, serta bisa mencapai sasaran yang telah ditetapkan oleh pemerintah melalui pertanggungjawaban secara periodik seperti laporan keuangan.

Pernyataan tersebut memiliki makna dan tanggung jawab yang besar bagi pimpinan SKPD, terutama dalam hubungannya mendukung upaya pemerintah memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme.

Akuntabilitas dan Transparansi keuangan daerah diseluruh Indonesia dari tahun ke tahun semakin memburuk. Hal ini dapat dilihat berdasarkan hasil audit Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan Laporan Keuangan

Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota), dalam empat tahun terakhir (tahun 2004-2007), LKPP secara terus menerus mendapat opini “Tidak Memberikan Pendapat (*Disclaimer*)” sementara kualitas kinerja keuangan Kementerian/Lembaga juga belum meningkat dengan signifikan. Opini *Disclaimer* terhadap LKPP itu antara lain disebabkan kelemahan sistem akuntansi, belum tertibnya penempatan uang negara, serta tidak adanya investarisasi aset, utang, dan piutang negara. Selain itu, pembatasan akses atas penerimaan, piutang pajak dan biaya perkara pada Mahkamah Agung, sistem teknologi informasi yang kurang andal, sistem pengendalian internal yang lemah serta masih adanya penerimaan dan pengeluaran di luar mekanisme APBN. (*sumber: www.kabarindonesia.com*).

Namun dalam kenyataanya, kinerja keuangan daerah Sumatera Barat mengecewakan. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) menemukan adanya pemborosan miliaran rupiah dalam kinerja keuangan daerah pada APBD 2007 Pemerintah Propinsi Sumatera Barat. Hal ini berdasarkan rilis perwakilan BPK RI di Padang dalam Rapat Paripurna Istimewa di DPRD Sumatera Barat pada tanggal 17 Juni 2008. Opini BPK atas laporan keuangan Propinsi Sumatera Barat wajar dengan pengecualian karena ditemukan 26 kegiatan yang memboroskan uang negara (www.tempointeraktif.com).

Berdasarkan hal yang telah dijelaskan diatas, penulis tertarik melakukan penelitian terhadap hal sistem pengendalian intern pemerintah dan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah yang berjudul “Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan

Akuntabilitas Pemerintah Daerah terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Empiris Pada Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat)”.

B. Identifikasi Masalah

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

- a. Sejauhmana sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Sejauhmana akuntabilitas pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- c. Sejauhmana pengaruh transparansi terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi di atas di atas dapat dilakukan pembatasan masalah. Dimana peneliti membatasi masalah hanya pada pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah dan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

D. Rumusan Masalah

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

- a. Sejauhmana sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Sejauhmana akuntabilitas pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

- a. Sejauhmana sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.
- b. Sejauhmana akuntabilitas pemerintah daerah berpengaruh terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah..

F. Manfaat Penelitian

Selain tujuan yang hendak dicapai tersebut, penulis juga berharap hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat:

1. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap pengelolaan keuangan daerah yang baik.

2. Bagi pemerintah daerah, penelitian ini akan dapat menjadi masukan dalam pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah dan akuntabilitas.
3. Bagi ilmu pengetahuan, penelitian ini bisa memberikan kontribusi bagi dunia pendidikan dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah

BAB II

KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL DAN HIPOTESIS

A. Kajian Teori

1. Kinerja

a. Pengertian Kinerja

Menurut Peraturan Pemerintah No.8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah:

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

Menurut Mahsun (2006) kinerja (*performance*) dapat diartikan sebagai berikut:

“Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi.”

Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja biasa diketahui jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pada rancangan undang-undang atau peraturan daerah tentang Laporan Keuangan Pemerintah

pusat/daerah disertakan atau dilampirkan informasi tambahan mengenai Kinerja instansi pemerintah, yakni prestasi yang berhasil dicapai oleh pengguna anggaran, sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. Pengungkapan informasi tentang Kinerja ini adalah relevan dengan perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang ditetapkan dengan mengidentifikasi secara jelas keluaran (*outputs*) dari setiap kegiatan dan hasil (*outcomes*) dari setiap program. Untuk keperluan tersebut, perlu disusun suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan Sistem Akuntansi Pemerintahan.

b. Pengukuran kinerja

Pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.

Whittaker dalam Mahsun (2006) menjelaskan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Jadi pengukuran kinerja merupakan suatu metode atau alat yang 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.

Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan. Tuntutan yang semakin tinggi diajukan terhadap pertanggungjawaban yang diberikan oleh penyelenggara negara atas kepercayaan yang diamanatkan kepada mereka. Dengan kata lain, kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan, karena instansi masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah.

Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara negara yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

c. Manfaat Pengukuran Kinerja

Sadjiarto (2000: 9) menyebutkan lima manfaat adanya pengukuran kinerja suatu entitas pemerintahan, yaitu:

1. Pengukuran kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.

Seringkali keputusan yang diambil pemerintah dilakukan dalam keterbatasan data dan berbagai pertimbangan politik serta tekanan dari

pihak-pihak yang berkepentingan. Proses pengembangan pengukuran kinerja ini akan memungkinkan pemerintah untuk menentukan misi dan menetapkan tujuan pencapaian hasil tertentu. Di samping itu dapat juga dipilih metode pengukuran kinerja untuk melihat kesuksesan program yang ada. Di sisi lain, adanya pengukuran kinerja membuat pihak legislatif dapat memfokuskan perhatian pada hasil yang didapat, memberikan evaluasi yang benar terhadap pelaksanaan anggaran serta melakukan diskusi mengenai usulan-usulan program baru.

2. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.

Dengan adanya pengukuran kinerja ini, secara otomatis akan tercipta akuntabilitas di seluruh lini pemerintahan, dari lini terbawah sampai teratas. Lini teratas pun kemudian akan bertanggungjawab kepada pihak legislatif. Dalam hal ini disarankan pemakaian system pengukuran standar seperti halnya *management by objectives* untuk mengukur *outputs* dan *outcomes*.

3. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.

Meskipun bagi sebagian pihak, pelaporan evaluasi kinerja pemerintah kepada masyarakat dirasakan cukup menakutkan, namun publikasi laporan ini sangat penting dalam keberhasilan sistem pengukuran kinerja yang baik. Keterlibatan masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pemerintah menjadi semakin besar dan kualitas hasil suatu program juga semakin diperhatikan.

4. Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan. Proses perencanaan strategi dan tujuan akan kurang berarti tanpa adanya kemampuan untuk mengukur kinerja dan kemajuan suatu program. Tanpa ukuran-ukuran ini, kesuksesan suatu program juga tidak pernah akan dinilai dengan obyektif.
5. Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif. Masyarakat semakin kritis untuk menilai program-program pokok pemerintah sehubungan dengan meningkatnya pajak yang dikenakan kepada mereka. Evaluasi yang dilakukan cenderung mengarah kepada penilaian apakah pemerintah memang dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah juga mempunyai kesempatan untuk menyerahkan sebagian pelayanan publik kepada sektor swasta dengan tetap bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik.

Dengan adanya pengukuran, analisis dan evaluasi terhadap data yang berkaitan dengan kinerja, pemerintah dapat segera menentukan berbagai cara untuk mempertahankan atau meningkatkan efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan dan sekaligus memberikan informasi obyektif kepada publik mengenai pencapaian hasil (*results*) yang diperoleh.

d. Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 58 tahun 2005 keuangan daerah adalah:

“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.”

Pada PP Nomor 105 tahun 2000 pasal 5 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa:

"Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka menyelenggarakan Pemerintah Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka anggaran dan belanja daerah."

Menurut Abdul Halim (2007: 23) keuangan daerah dapat diartikan sebagai berikut:

“Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki/dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan/peraturan perundangan yang berlaku.”

Dari definisi tersebut dapat diperoleh kesimpulan, yaitu:

1. Yang dimaksud dengan semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah, seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil

perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut dapat menaikkan kekayaan daerah.

2. Yang dimaksud dengan semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan pada daerah dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut dapat menurunkan kekayaan daerah.

Keuangan daerah dikelola melalui manajemen keuangan daerah. Jadi, manajemen keuangan daerah adalah “pengorganisasian dan pengelolaan sumber-sumber daya atau kekayaan pada suatu daerah untuk mencapai tujuan yang dikehendaki daerah tersebut.” Alat untuk melaksanakan manajemen keuangan daerah disebut dengan tata usaha daerah.

e. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagai pihak yang diserahi tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak (Sadjiarto, 2000).

Memperbaiki kinerja sektor publik (pemerintahan) memang bukan sekedar masalah teknis belaka, akan tetapi akuntansi sektor publik sebagai alat untuk menciptakan *good governance* memiliki peran yang sangat vital dan signifikan terutama terkait dengan upaya untuk menghasilkan laporan keuangan dan transparansi informasi keuangan pemerintah daerah (Mardiasmo, 2001). Sekarang ini di berbagai departemen sudah mulai dilakukan pembenahan untuk meningkatkan kinerja melalui penerapan prinsip *good governance*. Akuntabilitas sektor publik memiliki peran yang sangat vital dalam memberikan informasi dan *disclosure* atas aktifitas dan kinerja *financial* pemerintah daerah untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik.

Pelaporan keuangan pemerintah pada umumnya hanya menekankan pada pertanggungjawaban apakah sumber yang diperoleh sudah digunakan sesuai dengan anggaran atau perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pelaporan keuangan yang ada hanya memaparkan informasi yang berkaitan dengan sumber pendapatan pemerintah, bagaimana penggunaannya dan posisi pemerintah saat itu.

f. Tolak Ukur Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Salah satu alat untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah adalah tolak ukur kinerja. Yang dimaksud dengan tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja perangkat daerah. Satuan ukur merupakan tolok ukur yang dapat digunakan untuk melihat

sampai seberapa jauh unit kerja mampu melaksanakan tujuannya. Tolak ukur kinerja ditetapkan dalam bentuk Standar Pelayanan yang ditentukan oleh masing-masing daerah (Mahsun 2006).

Untuk menilai tingkat pelayanan yang diinginkan dapat digunakan indikator sebagai berikut:

1. *Input* (masukan)

Input adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini merupakan tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan.

2. *Process* (proses)

Proses adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut.

3. *Output* (keluaran)

Output adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berwujud maupun tidak berwujud. Dengan membandingkan indikator keluaran instansi dapat menganalisis sejauh mana kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana.

4. *Outcome* (hasil)

Outcome adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan jangka menengah yang mempunyai efek langsung.

5. *Benefit* (manfaat)

Benefit adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator ini menunjukkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil.

2. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

a. Pengertian Sistem Pengendalian Intern

Dalam PP No 8 Tahun 2006, Sistem Pengendalian Intern adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan keandalan penyajian laporan keuangan pemerintah.

Dalam PP No 60 Tahun 2008, Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, Pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam PP No 60 Tahun 2008, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

b. Tujuan Sistem Pengendalian Intern

Aren (2004:397) sasaran hasil yang luas, dalam merancang suatu sistem kendali yang efektif:

1. Keandalan Pelaporan Keuangan

Manajemen bertanggungjawab atas menyiapkan laporan keuangan untuk investor, kreditur, dan para pemakai lainnya. Manajemen mempunyai tanggung jawab baik hukum dan professional untuk yakin bahwa informasi tersebut disiapkan secara wajar menurut sistem pelaporan seperti GAAP.

2. Efisiensi dan Efektivitas Operasional

Kendali di dalam suatu organisasi dimaksudkan untuk mendorong penggunaan yang efektif dan efisien atas sumber dayanya, mencakup personil, untuk mengoptimalkan sasaran perusahaan. Bagian penting dari kendali ini adalah informasi yang akurat untuk pengambilan keputusan internal.

3. Pemenuhan Ketentuan Hukum dan Regulasi yang Bisa diterapkan, organisasi diminta untuk mengikuti banyak hukum dan peraturan.

Dalam PP 60 No Tahun 2008, tujuan dari Sistem Pengendalian Intern Pemerintah:

1. Memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintah.
2. Keandalan pelaporan keuangan.
3. Pengamanan aset negara.
4. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

c. Unsur-Unsur Sistem Pengendalian Intern

Aren (2004:402) lima komponen Pengendalian Internal:

1. Lingkungan Kendali

Terdiri dari tindakan, kebijakan, dan prosedur yang mencerminkan keseluruhan sikap dari manajemen puncak, para direktur, dan pemilik dari suatu entitas mengenai pengendalian internal dan arti penting bagi entitas yang bersangkutan.

2. Penilaian Risiko

Penilaian risiko untuk pelaporan keuangan adalah identifikasi manajemen dan analisis risiko yang relevan dengan persiapan laporan keuangan yang sesuai dengan GAAP.

3. Aktivitas Pengendalian

Kebijakan dan prosedur, sebagai tambahan untuk yang termasuk dalam empat komponen yang lain, yang membantu memastikan bahwa tindakan yang perlu telah diambil untuk mengatasi risiko dalam pencapaian sasaran hasil entitas.

4. Informasi dan Komunikasi

Tujuan sistem informasi dan komunikasi akuntansi suatu entitas adalah untuk memulai, mencatat, memproses, dan melaporkan transaksi entitas dan untuk memelihara akuntabilitas untuk aset yang terkait.

5. Pengawasan

Aktivitas pengawasan berhadapan dengan penilaian berkala atau berkelanjutan dari mutu penampilan/prestasi pengendalian internal oleh manajemen untuk menentukan bahwa pengendalian beroperasi seperti yang diharapkan.

Dalam PP No 60 Tahun 2008, unsur-unsur Sistem Pengendalian Intern dalam Pemerintah mengacu pada unsur Sistem Pengendalian Intern yang telah di praktikan di lingkungan pemerintahan di berbagai negara, yang meliputi:

1. Lingkungan Pengendalian

Pimpinan Instansi Pemerintah dan seluruh pegawai harus menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian dalam keseluruhan organisasi yang menimbulkan perilaku positif dan mendukung terhadap pengendalian intern dan manajemen yang sehat. Lingkungan pengendalian mencakup:

- a. Penegakan Integritas dan nilai etika;
- b. Komitmen terhadap kompetensi;
- c. Kepemimpinan yang kondusif;
- d. Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan;
- e. Pendelagasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat;
- f. Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia;
- g. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif;
- h. Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait.

2. Penilaian Risiko

Pengendalian intern harus memberikan penilaian atas risiko yang dihadapi unit organisasi baik dari luar maupun dari dalam. Penilaian risiko terdiri atas:

- a. Identifikasi risiko;
- b. Analisis risiko.

3. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian membantu memastikan bahwa arah pimpinan Instansi Pemerintah dilaksanakan. Kegiatan pengendalian harus efisien dan efektif dalam pencapaian tujuan organisasi. Kegiatan pengendalian terdiri atas:

- a. Review atas kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan;
- b. Pembinaan sumber daya manusia;
- c. Pengendalian atas pengelolaan sistem informasi;
- d. Pengendalian fisik atas aset;
- e. Pemisahan fungsi;
- f. Pencatatan yang akurat dan tepat waktu atas transaksi dan kejadian;
- g. Dokumentasi yang baik atas sistem pengendalian intern serta transaksi dan kejadian penting;
- h. Pembatasan akses atas sumber daya dan pencatatannya.

4. Informasi dan Komunikasi

Informasi harus dicatat dan dilaporkan kepada Instansi Pemerintah dan pihak lain yang ditentukan. Informasi disajikan dalam suatu bentuk

dan sarana tertentu serta tepat waktu sehingga memungkinkan pimpinan Instansi Pemerintah melaksanakan pengendalian dan tanggung jawabnya. Untuk menyelenggarakan sistem informasi yang efektif pimpinan instansi pemerintah harus:

- a. Menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi;
- b. Mengelola, mengembangkan, dan memperbaharui sistem informasi secara terus menerus.

5. Pemantauan

Pemantauan harus dapat menilai kualitas kinerja dari waktu ke waktu dan memastikan bahwa rekomendasi hasil audit dan revidi lainnya dapat segera ditindak lanjuti. Pemantauan sistem pengendalian intern dilaksanakan melalui pemantauan berkelanjutan, evaluasi terpisah, dan tindak lanjut hasil rekomendasi audit dan revidi lainnya.

3. Akuntabilitas

a. Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam arti sempit dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban yang mengacu pada kepada siapa organisasi (atau pekerja individu) bertanggung jawab dan untuk apa organisasi (pekerja individu) bertanggung jawab. Dalam pengertian luas, akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan

mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mahsun, 2006:83).

Menurut Mardiasmo (2002:105), akuntabilitas merupakan prinsip pertanggungjawaban yang berarti bahwa proses penganggaran dimulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. Selain itu, akuntabilitas dapat juga diartikan sebagai kewajiban pembuat keputusan untuk tanggap atas warga perihal kebutuhan mereka dan kemampuan warga untuk meminta pertanggungjawaban pembuat kebijakan atas janji mereka (www.dbe.rti.org).

Akuntabilitas harus merujuk pada spektrum yang luas dengan standar kinerja yang bertumpu pada harapan publik sehingga dapat digunakan untuk menilai kinerja, responsivitas, dan juga moralitas dari pengemban amanah publik. Konsepsi akuntabilitas secara luas ini menyadarkan bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggung jawab kepada otoritas yang lebih tinggi, tetapi juga bertanggung jawab kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan banyak stakeholders lain. Jadi, penerapan akuntabilitas ini, di samping berhubungan dengan penggunaan

kebijakan administratif yang sehat dan legal, juga harus meningkatkan kepercayaan masyarakat atas bentuk akuntabilitas formal yang diterapkan (Mahsun, 2006:84).

Tuntutan masyarakat kepada pemerintah daerah untuk melakukan akuntabilitas publik mengakibatkan pemerintah daerah juga harus melakukan pelaporan secara horizontal (*horizontal reporting*) yang diajukan kepada DPRD dan masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*), tidak sekedar melakukan pelaporan vertikal kepada pemerintah pusat (*vertical reporting*). Akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktifitas dan kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Mardiasmo, 2001). Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertindak sebagai pelaku (subjek) pemberi informasi untuk memenuhi hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya.

Governmental Accounting Standard Board (GASB) dalam Halim (2005:15) menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dari pelaporan keuangan di pemerintahan. Akuntabilitas adalah tujuan tertinggi pelaporan keuangan pemerintah. Terdapat keterkaitan yang jelas antara akuntabilitas dengan pelaporan keuangan. Akuntabilitas meliputi informasi kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas seluruh aktifitas yang dilakukan, bukan hanya aktifitas finansialnya saja.

Menurut Mahsun (2006:84), akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu: (1) akuntabilitas vertikal dan (2) akuntabilitas horizontal. Akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit-unit kerja (dinas) kepada pemerintah pusat atau MPR. Akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban vertikal. Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik.

Menurut Mahsun (2006:90), lingkungan akuntabilitas mengacu pada kondisi dimana di dalamnya akuntabilitas dapat berjalan dengan baik. Secara khusus, suatu lingkungan yang memiliki akuntabilitas adalah kondisi dimana di dalamnya individu, tim, dan organisasi merasa:

- 1) Termotivasi untuk melaksanakan wewenang mereka dan/atau memenuhi tanggung jawab;
- 2) Terdorong untuk melaksanakan kerja mereka dan mencapai hasil yang diinginkan;
- 3) Terinspirasi untuk membagi (melaporkan) hasil mereka;
- 4) Mau untuk menerima kewajiban atas hasil tersebut.

Lingkungan akuntabilitas yang optimal merupakan salah satu akuntabilitas yang proaktif dimana di dalam individu, tim, dan organisasi memiliki fokus pada pencapaian hasil yang besar daripada sekedar menggambarkan cara-cara untuk menjelaskan yang buruk yang diperoleh. Untuk banyak bagian, lingkungan yang memiliki akuntabilitas dibangun dari atas ke bawah seperti institusi kepemimpinan organisasional dan promosi lingkungan dan menurunkannya ke dalam berbagai jenjang pekerja. Dengan demikian, kesulitan/masalah yang terkait dengan lingkungan akuntabilitas pada individu pekerja biasanya dapat dilacak hingga ke lingkungan yang terpengaruh di dalam jenjang manajemen. Meskipun demikian, ada jeda waktu ketika individu pekerja mengabaikan dukungan dan komitmen manajemen.

b. Prinsip-prinsip Akuntabilitas

Menurut LAN dalam Akuntabilitas dan *Good Governance* (2006), dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;
2. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

3. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;
4. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;
5. Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

c. Bentuk-bentuk Akuntabilitas

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi. Ellwood dalam Mahsun (2006:86), menjelaskan terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik, yaitu:

1. Akuntabilitas kebijakan (*Policy Accountability*)

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintah di daerah. Berbagai kebijakan yang ditetapkan oleh pihak eksekutif dan kemudian dipertanggungjawabkan kepada pihak legislatif. Akuntabilitas kebijakan akan mudah dilaksanakan jika sejak awal masyarakat sudah dilibatkan dalam proses perencanaan kebijakan tersebut, sehingga kebijakan yang ditetapkan tersebut sejalan dengan kepentingan publik.

2. Akuntabilitas program (*Program Accountability*)

Akuntabilitas program terkait dengan pertanggungjawaban terhadap program-program yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Audit terhadap akuntabilitas program, disamping memeriksa apakah program yang direncanakan pemerintah telah sesuai dengan yang direncanakan, juga terkait dengan apakah program-program tersebut telah dirancang dengan mempertimbangkan konsep *value for money*. Hal ini sangat perlu untuk menghindari pemborosan dan pengalokasian anggaran pada program-program yang tidak strategis bagi masyarakat dan daerah.

3. Akuntabilitas proses (*Process Accountability*)

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya.

Setiap dana yang dialokasikan harus melalui suatu proses atau prosedur yang jelas dan pasti. Pemerintah daerah tidak bias begitu saja mengalokasikan dana yang ada dalam APBD tanpa melalui prosedur dan proses yang berlaku dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

4. Akuntabilitas hukum dan peradilan (*Accountability for Probity and Legality*)

Setiap penggunaan dana publik harus didasarkan atas hukum dan peraturan yang melandasinya. Pemerintah daerah tidak diperkenankan untuk menarik sumber dana dan mengalokasikannya tanpa didasari landasan hukum dan peraturan yang jelas. Selama ini, landasan hukum dan peraturan yang sering digunakan daerah di samping berupa Peraturan Daerah juga berupa Petunjuk Teknis dan Petunjuk Pelaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah di tingkat yang lebih tinggi. Di era otonomi, semua bentuk pengalokasian dana anggaran daerah harus dinyatakan dalam Peraturan Daerah berupa Pedoman Penyusunan APBD, struktur anggaran daerah, dll. Untuk menjamin agar setiap penggunaan dana dilandasi atas peraturan dan hukum yang berlaku, maka diperlukan audit kepatuhan (*compliance audit*).

d. Kendala Akuntabilitas

Menurut Mahsun (2006:97), dalam mengimplementasikan akuntabilitas pada umumnya menemui kendala yang justru bias menjadi *contra-productive* dalam menciptakan kesehatan dan hubungan akuntabilitas yang efektif. Beberapa hal yang menjadi kendala akuntabilitas dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Agenda atau rencana yang tidak transparan

Agenda atau rencana yang disusun secara tidak transparan akan mengarahkan organisasi dalam suatu kondisi yang hanya menguntungkan perseorangan. Taktik yang demikian hanya akan

membuat karyawan akan meninggalkan tanggung jawab dan tidak termotivasi untuk melaksanakan tanggung jawab tersebut. Taktik ini juga akan merusak kepercayaan yang sudah dibangun, dimana kepercayaan merupakan elemen kunci akuntabilitas. Jadi akuntabilitas mensyaratkan transparansi yang berarti keterbukaan.

2. *Favoritism*

Favoritism merupakan isu yang licik. Manajemen dapat saja melakukan kinerja secara lebih unggul dan meninggalkan karyawan yang mengarah pada kinerja yang kurang baik, juga membebani karyawan secara berlebih. *Favoritism* tidak mendukung inklusivitas dan kerja tim, padahal terwujudnya akuntabilitas memerlukan kedua hal tersebut.

3. Kepemimpinan yang lemah

Komitmen kepemimpinan untuk membangun suatu lingkungan yang memiliki akuntabilitas merupakan hal yang krusial. Tanpa kepemimpinan yang kuat, hasil kinerja akan kurang dari yang diharapkan.

4. Kekurangan sumber daya

Hal ini akan menjadi kurang berguna jika individu atau tim tidak didukung sumber daya untuk melaksanakan pekerjaannya. Untuk memperoleh hasil yang baik atas kinerjanya, organisasi harus melakukan investasi pada karyawan mereka.

5. *Lack of follow-through*

Ketika manajemen mengatakan bahwa mereka akan mengerjakan sesuatu dan mereka tidak akan mengerjakan sesuatu, hal ini berarti manajemen mengatakan bahwa manajemen tidak dapat dipercaya untuk menindaklanjuti.

6. Garis kewenangan dan tanggung jawab kurang jelas

Jika garis wewenang dan tanggung jawab anggota organisasi ditetapkan dengan tidak jelas maka akan sulit untuk menentukan letak akuntabilitasnya. Masalah ini akan menimbulkan pelaksanaan atas kewajiban kinerja menjadi tidak terarah. Kejelasan wewenang dan tanggung jawab merupakan inti dari suatu bentuk hubungan akuntabilitas.

7. Kesalahan penggunaan data

Informasi kinerja harus lengkap dan memiliki kredibilitas serta harus dilaporkan secara tepat waktu. Dengan menggunakan data yang relevan maka akan menunjukkan kelemahan transparansi dan ketidakpercayaan. Tanpa menggunakan data secara menyeluruh akan mendatangkan kelemahan yang kurang bermakna atas kinerja dan hal ini akan menjadi tidak berarti bagi organisasi.

B. Penelitian Relevan

Berdasarkan beberapa laporan penelitian terdahulu, penelitian yang relevan dengan penelitian ini yaitu: hasil penelitian dari Garnita (2008)

tentang Pengaruh Akuntabilitas terhadap kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus pada Balai Besar Bahan dan Barang Teknik). Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Balai Besar Bahan dan Barang Teknik (B4T), koefisien determinasi yang menunjukkan besarnya pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja instansi pemerintah sebesar 42% sedangkan sisanya 58% dipengaruhi oleh faktor lain. Dari hasil penelitian tersebut disimpulkan bahwa akuntabilitas pada balai besar bahan dan barang teknik sudah berjalan dengan baik, begitu juga dengan kinerjanya juga sudah berjalan dengan baik.

Penelitian menurut Setyawan (2002) tentang Kinerja Anggaran Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang dilihat dari Perspektif Akuntabilitas, hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah belum melibatkan publik (dalam hal ini termasuk, pers, tokoh masyarakat, LSM dan kelompok sosial lainnya) dalam proses perumusan, implementasi dan evaluasi seluruh kebijakan publik, termasuk dalam proses penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi anggaran daerah. Keikutsertaan publik tersebut dapat membentuk pola kerja yang mengarah pada manfaat, ekonomis, efektivitas dan efisiensi dalam bingkai otonomi daerah yang menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas publik. Dengan demikian masyarakat dapat memberikan kontrol kepada pemerintah tentang kebijakan pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah belum melakukan internal audit secara lebih intensif untuk mengetahui penyebab adanya peningkatan pengeluaran baik untuk belanja rutin maupun belanja pembangunan.

Dari penelitian yang ada, peneliti ingin melihat sejauh mana kinerja keuangan daerah Pemerintah Kota Padang bila di ukur dengan menggunakan tolak ukur kinerja, apakah sudah dinilai transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan daerah tersebut atau belum.

C. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dimaksudkan sebagai konsep untuk menjelaskan mengungkapkan keterkaitan antara variabel yang akan diteliti berdasarkan batasan dan rumusan masalah. Berdasarkan latar belakang dan kajian teori yang telah dikemukakan di atas dapat dijelaskan bahwa untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah diperlukan suatu sistem pengendalian intern pemerintah dan akuntabilitas daerah.

Kinerja dapat diartikan sebagai proses suatu organisasi untuk mengevaluasi atau menilai prestasi kerja. Tolak ukur kinerja organisasi publik berkaitan dengan ukuran keberhasilan yang dapat dicapai oleh organisasi tersebut. Satuan ukur yang relevan digunakan adalah efisiensi pengelolaan dana dan tingkat kualitas pelayanan yang dapat diberikan kepada publik. Kinerja diharapkan sesuai dengan tujuan dan sasaran.

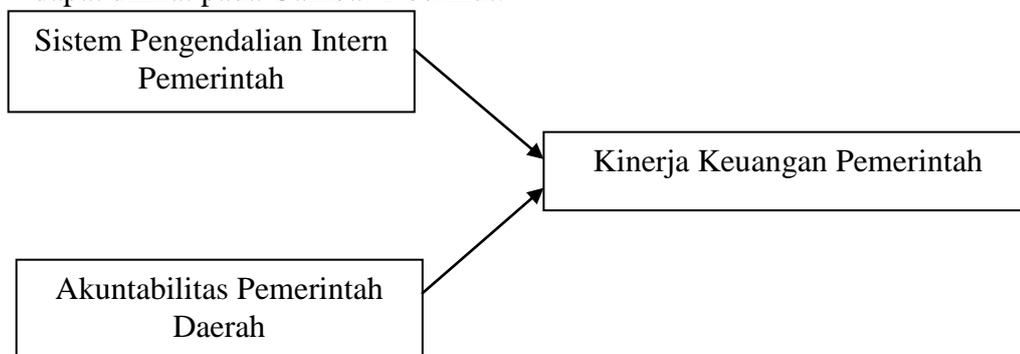
Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan

keuangan, Pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Sistem pengendalian intern pemerintah adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Salah satu unsur-unsur dalam sistem pengendalian intern pemerintah adalah penilaian resiko dan informasi dan komunikasi. Manusia merupakan unsur terpenting organisasi dalam meningkatkan kinerja karena manusia mampu untuk berkembang baik dalam berpikir, cara hidup maupun cara berkelompok atau masyarakat. Makin tinggi cara berpikir mereka, maka tingkat kemampuan manusia tersebut semakin tinggi dan sangat berpengaruh terhadap akuntabilitas dan kinerja keuangan sebuah organisasi.

Akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Kerangka konseptual yang melandasi pengembangan hipotesa penelitian dapat dilihat pada Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Kerangka Konseptual

D. Hipotesis Penelitian

Sebagai jawaban sementara dari permasalahan yang dikemukakan diatas dan mengacu pada kajian teori dan kerangka konsetual, maka dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut :

- H₁ : Sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh secara signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah
- H₂ : Akuntabilitas pemerintah daerah berpengaruh secara signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian mengenai “Pengaruh Penerapan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengaruh SPIP berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah. Di mana semakin baik penerapan SPIP maka semakin tinggi kinerja keuangan pemerintah daerah (H_1 diterima).
2. Akuntabilitas pemerintah daerah berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja keuangan pemerintah daerah. Di mana semakin baik Akuntabilitas pemerintah daerah, maka semakin baik pula kualitas dari kinerja keuangan pemerintah daerah (H_2 diterima).

B. Keterbatasan

Meskipun peneliti telah berusaha merancang dan mengembangkan penelitian sedemikian rupa, namun masih terdapat beberapa keterbatasan dalam penelitian ini yaitu:

1. Dimana dari model penelitian yang digunakan, diketahui bahwa variabel penelitian yang digunakan hanya dapat menjelaskan sebesar 47,4%. Sedangkan sisanya 52,6% dijelaskan oleh faktor lain yang tidak diteliti.

Sehingga variabel penelitian yang digunakan kurang dapat menjelaskan pengaruhnya terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah.

2. Penelitian ini merupakan metode survei menggunakan kuesioner tanpa dilengkapi dengan wawancara atau pertanyaan lisan. Sebaiknya dalam mengumpulkan data dilengkapi dengan menggunakan pertanyaan lisan dan tertulis.

C. Saran

Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan di atas, maka peneliti menyarankan bahwa:

1. Dari hasil penelitian ini terlihat bahwa pengaruh penerapan sistem pengendalian intern dalam pemerintahan telah baik dilakukan, tapi masih ada beberapa hal yang belum sepenuhnya dilakukan dengan sempurna sehingga hal ini berdampak pada rendahnya kualitas kinerja keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah. Pemerintah sebaiknya melakukan pengkajian ulang mengenai unsur dari sistem pengendalian intern pemerintahan dalam peningkatan kinerja keuangan pemerintah.
2. Penelitian ini masih terbatas pada pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah dan akuntabilitas pemerintah daerah terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, untuk penelitian selanjutnya dapat dilakukan perubahan variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat terhadap kualitas kinerja keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah.

3. Penelitian ini masih memiliki keterbatasan, yaitu di mana staf akuntansi SKPD dalam kenyataannya belum sepenuhnya atau belum maksimal dalam meningkatkan kinerja keuangan SKPD, namun pada jawaban responden mereka telah mampu melakukannya. Jadi dalam penelitian ini masih terdapat kelemahan yaitu ada beberapa responden yang mengisi kuesioner penelitian yang tidak sesuai dengan kondisi yang sesungguhnya, maka untuk penelitian selanjutnya dapat disertai dengan penelitian kualitatif dan penggantian teknik pengambilan sampel penelitian, serta dilakukan perubahan dalam pemilihan alternatif jawaban pada kuesioner penelitian.