

**PENGARUH ANGGARAN BERBASIS KINERJA DAN PENGAWASAN
INTERNAL TERHADAP KINERJA PEMERINTAH DAERAH
(Studi Empiris Pada Instansi Pemerintah Daerah
di Kabupaten Padang Pariaman)**

SKRIPSI

*Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi
Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang*



Oleh :
RIO DETRIKO
2006/73406

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

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

Judul : PENGARUH ANGGARAN BERBASIS KINERJA
DAN PENGAWASAN INTERNAL TERHADAP
KINERJA PEMERINTAH DAERAH

Nama : RIO DETRIKO

NIM/BP : 73406/2006

Program Studi : Akuntansi

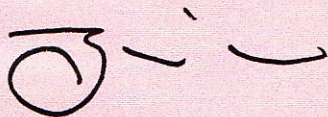
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik

Fakultas : Ekonomi

Padang, Mei 2011

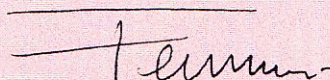
Disetujui Oleh:

Pembimbing I



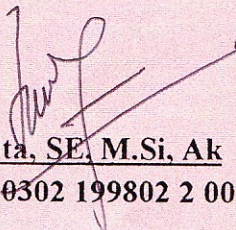
Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, M.Si, Ak
NIP. 19580519 199001 1 001

Pembimbing II



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

Mengetahui
Ketua Prodi Akuntansi



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 ANGGARAN BERBASIS KINERJA
DAN PENGAWASAN INTERNAL TERHADAP
KINERJA PEMERINTAH DAERAH

Nama : RIO DETRIKO

NIM/BP : 73406/2006

Program Studi : Akuntansi

Keahlian : Akuntansi Sektor Publik

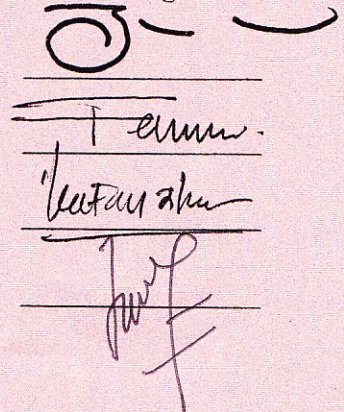
Fakultas : Ekonomi

Padang, Mei 2011

Tim penguji

- | | Nama |
|---------------|--|
| 1. Ketua | : Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, M.Si, Ak |
| 2. Sekretaris | : Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak |
| 3. Anggota | : Eka Fauzihardani, SE, M.Si, Ak |
| 4. Anggota | : Lili Anita, SE, M.Si, Ak |

Tanda Tangan



The block contains four handwritten signatures, each on a horizontal line. The first signature is a stylized 'O' with a horizontal stroke. The second signature is 'Fefri'. The third signature is 'Eka Fauzihardani'. The fourth signature is 'Lili Anita'.

ABSTRAK

Rio Detriko (73406) : Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja Dan Pengawasan Internal Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Padang, 2011.

**Pembimbing : 1. Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, M.si, Ak
2. Fefri Indra Arza, SE, M.sc, Ak**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji: 1) Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. 2) Pengaruh Pengawasan Internal terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

Jenis penelitian ini digolongkan pada penelitian yang bersifat kausatif. Populasi dalam penelitian ini adalah SKPD Kabupaten Padang Pariaman. Pemilihan sampel dengan metode *total sampling*. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer. Teknik pengumpulan data dengan teknik survei dengan menyebarkan kuesioner kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda dan uji t untuk melihat pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Pengawasan Intenal Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

Hasil pengujian menunjukkan bahwa: 1) Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah, ditunjukan dengan nilai koefisien β dari variabel X_1 bernilai positif yaitu 0,397 dengan signifikansi $0,001 < 0,05$ dan nilai $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $3,734 > 1,6970$ (H_1 diterima). 2) Nilai koefisien β dari variabel X_2 bernilai positif yaitu 0,886 ditunjukan dengan nilai signifikansi $0,043 < 0,05$ dan $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $2,115 > 1,9640$ (H_2 diterima).

Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan bagi seluruh instansi pemerintah Kabupaten Padang Pariaman agar lebih memaksimalkan penerapan sistem penganggaran Berbasis Kinerja dan pengawasan yang memadai sehingga anggaran akan lebih berorientasi pada manfaat/hasil yang akan dicapai.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul **“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja dan Pengawasan Internal terhadap Kinerja Pemerintah Daerah”**. Skripsi ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar sarjana ekonomi pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih terutama kepada Bapak Dr. H. Efrizal Syofyan, SE, M.Si, Ak sebagai pembimbing I dan Bapak Fefri Indra Arza, SE, M.Sc, Ak sebagai pembimbing II yang telah menyediakan waktu dan tenaga untuk membimbing penulis selama ini. Selain itu, tak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi.
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. Ibu dan Ayah, Adek-adek dan seluruh keluarga besar penulis atas kasih sayang dan bantuan moril dan materil.
6. Teman-teman di Fakultas Ekonomi yang banyak memberikan saran, bantuan dan dorongan dalam penyusunan skripsi ini, terutama teman-teman Program Studi Akuntansi Angkatan 2006.
7. Dan semua pihak yang telah membantu penyelesaian skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan-kekurangan, penulis mohon maaf. Semoga penelitian berikutnya akan menjadi lebih baik lagi. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi ini mempunyai arti dan dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembaca. Amin.

Padang, 24 januari 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	x
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah	6
C. Pembatasan Masalah	6
D. Perumusan Masalah	6
E. Tujuan Penelitian	7
F. Manfaat Penelitian	7
BAB II. KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, dan HIPOTESIS	
A. Kajian Teori	
1. Kinerja Pemerintah Daerah.....	8
2. Anggaran Berbasis Kinerja	15
3. Pengawasan Internal	26
4. Penelitian Yang Relevan.....	34
B. Kerangka Konseptual	35

C. Hipotesis	37
BAB III. METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	38
B. Populasi, Sampel dan	38
C. Jenis dan Sumber Data	39
D. Metode Pengumpulan Data	39
E. Variabel Penelitian	39
F. Instrumen Penelitian	40
G. Uji Validitas dan Reliabilitas	41
H. Hasil Uji Coba Instrument	43
I. Uji Asumsi Klasik.....	44
J. Teknik Analisis Data	45
K. Definisi Operasional	48
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Populasi dan Sample Penelitian.....	50
B. Demografi Responden	50
C. Uji Validitas dan Reliabilitas	52
D. Deskripsi Variabel Penelitian	54
E. Statistik Deskriptif	59
F. Uji Asumsi Klasik	60
G. Hasil Penelitian.....	63
H. Pembahasan	68

BAB V. SIMPULAN DAN SARAN.....

A. Simpulan 71

B. Keterbatasan dan saran penelitian..... 71

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Skala Pengukuran.....	40
2. Instrument Penelitian.....	40
3. Nilai <i>Cronbach's Alpha</i> & Nilai <i>Correceted Item-Total Correlation</i>	43
4. Tingkat Pengembalian Responden.....	50
5. Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	51
6. karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	51
7. Karakteristik Responden Berdasarkan Lama Bekerja	52
8. Nilai <i>Correceted Item-Total Correlation terkecil</i>	53
9 Nilai <i>Cronbach's Alpha</i> penelitian.....	53
15. Distribusi Frekuensi Variabel Kinerja Pemerintah Daerah.....	54
16. Distribusi Frekuensi Variabel Anggaran Berbasis Kinerja.....	56
17. Distribusi Variabel Frekuensi Pengawasan Intenal	58
18. Deskriptif Statistik	59
19. Uji Normalitas	61
20. Uji Multikolinearitas	62
21. Uji Heterokedastisitas	63
24. Uji Koefisien Determinasi (R^2)	63
.22Koefisien Regresi	64
22. Uji F	66

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Konseptual	37

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan berlakukannya paket Undang-Undang di bidang Pengelolaan Keuangan Negara yaitu Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara telah mengubah secara drastis sistem penganggaran di Indonesia. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penganggaran. Perubahan-perubahan itu didorong oleh berbagai faktor termasuk diantaranya perubahan yang begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah. Berbagai perubahan ini membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih *responsive*, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan masyarakat atas peningkatan kinerja pemerintah dalam bidang pembangunan, kualitas layanan dan efisiensi pemanfaatan sumber daya.

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 dan manager dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukan bagaimana uang publik

dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.

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. 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).

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.

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.

Menurut Mardiasmo (2002) aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah yaitu pengawasan, pengendalian dan pemeriksaan. ketiga hal tersebut pada dasarnya baik konsepsi maupun aplikasinya. Menurut Revrison (1998) pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan yang berasal dari lingkungan internal organisasi pemerintah. 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 dan 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 dan kriteria yang ada. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*Balance of Power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*Social Control*).

Disamping itu pengawasan internal oleh aparat pengawas internal pemerintah diperlukan untuk (1) meningkatkan kinerja organisasi (2) memberikan masukan bagi pemerintah daerah (3) mengarahkan untuk melakukan koreksi atas masalah pencapaian kinerja (Zulkarnain, 2009). 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). Dengan demikian, dalam pengawasan internal ini, antara pengawas dengan pihak yang diawasi tidak lagi terdapat hubungan kedinasan.

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).

Pembangunan di Padang Pariaman dalam periode tahun 2005-2009 ini tidak menampilkan hasil yang menggembirakan, misalkan saja dalam pembangunan terminal Jati, dan beberapa pasar grosir yang rencananya dijadikan sebagai pusat grosir di Sumatera Barat, seperti pasar grosir di Kecamatan Lubuk Alung dan Kecamatan Batang Anai yang sampai saat ini terbengkalai dan tidak difungsikan dengan semestinya. Artinya penggunaan anggaran tidak sesuai dengan target, ini mengingat rendahnya pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Tentunya pencapaian ini tidak terlepas dari kinerja aparat pelaksana anggaran secara optimal, dan juga tidak terlepas dari pengawasan internal.

Banyaknya lembaga pengawas bukan berarti akan semakin bagusnya pengawasan kinerja pemerintah. Sebaliknya lembaga pengawas di Indonesia saat ini yang dinilai terlalu banyak akan dapat berdampak lain pada pengawasan sendiri. Disamping itu Sistem penganggaran yang selama ini diterapkan di Indonesia yaitu sistem anggaran tradisional yang terkesan sangat kaku, birokratis, dan hierarkis sudah tidak cocok lagi dengan perkembangan dunia internasional yang sangat pesat, sehingga sudah selayaknya kalau sistem penganggaran tersebut diganti dengan sistem penganggaran yang mampu merespon perubahan-perubahan tersebut. Sebagai gantinya adalah Anggaran Negara Berdasarkan Prestasi Kerja atau istilah yang lebih sering digunakan adalah Anggaran Berbasis Kinerja. Paket undang-undang tersebut merupakan fondasi bagi pelaksanaan reformasi di bidang keuangan. Penerapan prinsip anggaran berbasis kinerja merupakan hal yang paling sulit untuk diimplementasikan meskipun secara formal telah dinyatakan berlaku namun semua pihak masih mengakui bahwa penerapan prinsip tersebut masih jauh dari yang diharapkan.

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

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas maka diidentifikasi beberapa masalah, antara lain:

1. Sejauhmana pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Sejauhmana pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di Indonesia?
3. Sejauhmana pengaruh pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah ?
4. Seberapa besar kontrol badan pengawas berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pemerintah daerah?.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi yang diungkapkan di atas maka peneliti akan membatasi masalah hanya pada pengaruh anggaran berbasis kinerja dan pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah.

D. Perumusan Masalah

Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja di Indonesia secara formal telah diterapkan sejak Tahun 2002, namun dalam pelaksanaannya masih ditemukan adanya kesenjangan antara teori Anggaran Berbasis Kinerja yang telah diterapkan dan pengawasan yang kurang optimal yang dilakukan oleh badan pengawas yang ditunjuk oleh pemerintah daerah. Dari kondisi tersebut dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Sejauh mana pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah?
2. Sejauh mana pengaruh pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah?

E. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendapat bukti empiris tentang seberapa besar anggaran berbasis kinerja berpengaruh terhadap kinerja keuangan daerah.
2. Untuk mendapat bukti empiris tentang seberapa besar pengawasan internal berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah.

F. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari kegiatan penelitian ini adalah:

- 1) Memberikan evaluasi dan masukan bagi Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintah daerah demi tujuan peningkatan pertumbuhan pembangunan daerah.
- 2) Menjadi dasar bagi penelitian lebih lanjut atas hal-hal yang belum dapat dicapai atas persiapan dan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja di Indonesia.

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 (2002:130) 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 (2007:267) :

- 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 finansial dan non finansial (Mardiasmo, 2006 :121). Whittaker dalam Mahsun (2006:10) menjelaskan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

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 (2008:17) menyatakan bahwa pengukuran kinerja pada sektor publik memiliki beberapa tujuan yakni :

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 (2002:127), *value for money* (ekonomis, efisien, dan efektifitas) merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah. Untuk lebih jelasnya, Dedi (2008:22) mengemukakan ekonomi, efisiensi dan efektivitas 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. *Effeciency (Spending Well)*

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

3. *Effectiveness (Spending Wisely)*

Efektivitas merupakan hubungan antara *outcomes* dengan *outputs*. 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 publik sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Menurut Mardiasmo (2002:133), langkah-langkah *value for money* dapat diuraikan sebagai berikut

1. Pengukuran ekonomi

Ukuran ekonomi ini lebih mempertimbangkan masukan yang dipergunakan. Ekonomi merupakan ukuran yang bersifat relatif .

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 (2007:20), 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 diberikan oleh rekan dalam suatu tim, kepercayaan terhadap semangat anggota tim, kekompakkan 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. Anggaran Berbasis Kinerja

a. Pengertian Anggaran

Menurut Mardiasmo (2004) anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Sedangkan pengertian anggaran menurut *National Committee Governmental Accounting (NCGA)* yang saat ini telah menjadi *Governmental Accounting Standards 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, prinsip anggaran berbasis kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (*output* dan *outcome*) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. *Performance budgeting* (anggaran yg berorientasi pada kinerja) adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategi organisasi (Indra, 2006). *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya pada

program, bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator 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 legislatif. Oleh sebab itu anggaran dianggap sebagai pencerminan program kerja.

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.

Penganggaran berbasis kinerja menjadi jawaban untuk digunakan sebagai alat pengukuran 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 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 sistimatis 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. Prinsip-Prinsip Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam Deputi IV BPKP (2005), prinsip-prinsip penganggaran berbasis kinerja adalah:

- 1) Transparansi dan akuntabilitas anggaran. Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat.
- 2) Disiplin anggaran. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan. Sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/proyek yang belum/tidak tersedia anggarannya.
- 3) Keadilan anggaran. Perguruan tinggi wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok sivitas akademika dan karyawan tanpa diskriminasi dalam pemberian

pelayanan, karena pendapatan perguruan tinggi pada hakikatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat secara keseluruhan.

- 4) Efisiensi dan efektivitas anggaran. Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penggunaannya dapat dipertanggungjawabkan.
- 5) Disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran yang disusun dengan pendekatan kinerja mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (*output/outcome*) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Hasil kerjanya harus sepadan atau lebih besar dari biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

d. Elemen-Element 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.

e. Unsur-unsur Pendukung Anggaran Berbasis Kinerja

Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja terdapat unsur-unsur yang harus dipahami dengan baik oleh semua pihak yang terkait dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Unsur-unsur pokok yang harus dipahami tersebut adalah pengukuran kinerja, penghargaan dan hukuman, kontrak kinerja, kontrol eksternal dan internal, akuntabilitas manajemen, serta prakondisi yang harus dipenuhi.

Kontrol internal merupakan sistem transisi di antara kontrol eksternal dan akuntabilitas manajemen. Pemerintah harus memiliki mekanisme kontrol eksternal yang baik sebelum dialihkan pada kontrol internal.

f. Kelebihan dan kelemahan anggaran berbasis kinerja

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

- 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) yakni :

- 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 terukur 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.

g. 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 strategik (Renstra). Substansi Renstra memberikan gambaran tentang kemana organisasi harus menuju dan bagaimana cara (strategi) untuk mencapai tujuan itu. Renstra kementerian negara/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 sasaran/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, terutama perkiraan biayannya.
- 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 berkepentingan.

h. Manfaat anggaran Anggaran Berbasis Kinerja

Menurut Smith (1999) dalam Hindri (2006), manfaat yang dapat dihasilkan dalam model penyusunan anggaran yang didasarkan pada kinerja diantaranya:

1. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan menfokuskan sumber daya menuju *outcome* yang kritis dan penting.
2. Meningkatkan pengambilan keputusan mengenai cara yang paling efektif untuk menggunakan sumber daya publik yang terbatas.
3. Meningkatkan operasi dengan menghubungkan anggaran dengan kinerja program sepanjang waktu.
4. Meningkatkan pemahaman dan komunikasi tentang isu dan prioritas kritis pada sumber daya.
5. Membuat manajer lebih akuntabel untuk keputusan program yang mempengaruhi *outcome* anggaran.
6. Mendukung manajemen dengan menghubungkan hasil anggaran dan pengukuran kinerja anggaran dengan pengukuran kinerja program dalam proses pengawasan, pengevaluasian, dan pelaporan hasil.

Dengan disusunnya APBD berbasis kinerja berarti pemerintah telah melakukan perubahan. Perubahan yang dilakukan mengarah pada bagaimana meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat bersamaan dengan peningkatan produktivitas. Tujuan tersebut mendorong manajemen pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerja instansi-instansi di pemerintah daerah.

i. Proses Anggaran Berbasis Kinerja

1) Penetapan Strategi Organisasi (Visi, Misi)

Visi dan misi adalah sebuah cara pandang yang jauh ke depan yang memberikan gambaran tentang suatu kondisi yang harus dicapai oleh sebuah organisasi dari sudut pandang lain, visi dan misi organisasi harus dapat:

- a) mencerminkan apa yang ingin dicapai.
- b) memberikan arah dan fokus strategi yang jelas.
- c) menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis.
- d) Memiliki orientasi masa depan.
- e) Menumbuhkan seluruh unsur organisasi.
- f) Menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi.

2) Pembuatan Tujuan

Tujuan disini adalah tujuan operasional. Karena tujuan operasional merupakan turunan dari visi dan misi organisasi, tujuan operasional seharusnya menjadi dasar untuk alokasi sumber daya yang dimiliki, mengelola aktivitas harian, serta pemberian penghargaan (*reward*) dan hukuman (*punishment*).

Karakteristik tujuan:

- a) harus mempresentasikan hasil akhir (*true ends/outcome*) bukannya keluaran (*output*).
- b) harus dapat diukur untuk menentukan apakah hasil akhir (*outcome*) yang diharapkan telah dicapai.
- c) Harus dapat diukur dalam jangka pendek agar dapat dilakukan tindakan koreksi (*corrective action*).

- d) Harus tepat, artinya tujuan tersebut memberikan peluang kecil untuk menimbulkan interpretasi individu. Namun ketepatan ini seharusnya tidak berada pada perincian yang salah.

3) Penetapan Aktivitas

Aktivitas dipilih berdasarkan strategi organisasi dan tujuan operasional yang telah ditetapkan.

4) Evaluasi dan pengambilan keputusan.

Setelah pengajuan anggaran disiapkan selanjutnya adalah proses evaluasi dan pengambilan keputusan (penelaahan) proses ini dapat dilakukan dengan standar baku yang ditetapkan oleh organisasi ataupun dengan memberikan kebebasan pada masing-masing unit untuk membuat kriteria dalam menentukan peringkat.

3. Pengawasan Internal

a. Pengertian

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 (La Ode, 2005). Pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan anggaran daerah pada dasarnya dimaksudkan agar setiap rupiah yang dibelanjakan pemerintah berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan publik

dan dapat dipertanggungjawabkan (Mardiasmo, 2002). Dalam sebuah organisasi, sistem pengawasan memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan serta target-target organisasi (Ade Cahyat, 2004).

Pasal 22 Keputusan Presiden RI Nomor 74 Tahun 2001, Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan:

1. Secara terus menerus untuk memperoleh hasil pengawasan yang berkesinambungan;
2. Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan;
3. Untuk menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan

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 dibawah 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). Sedangkan 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 *intern* dalam hal ini di kabupaten/kota dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang disebut Inspektorat Kabupaten/Kota. Inspektorat Kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten/kota yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Tujuan utama dari pengawasan inspektorat ini adalah tidak hanya untuk melakukan tindakan verifikasi, melainkan juga dimaksudkan untuk membantu pihak yang diawasi dalam menunaikan tugasnya secara lebih baik guna meningkatkan kinerja masing-masing SKPD.

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.

Inspektorat daerah sebagai pengawas internal memiliki peran yang sangat strategis, sebagai katalisator dan dinamisator dalam meningkatkan kinerja aparatur dan menyukkseskan pembangunan daerah (Mardi, 2008)

b. Manfaat Pengawasan Internal (inspektorat)

Pengawasan Intern 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.

Menurut Tim Penyusun Modul Program Pendidikan Non Gelar Auditor Sektor Publik STAN (2007) tujuan utama dari fungsi pengawasan (Inspektorat) adalah membantu Pemerintah Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam melaksanakan tanggung jawabnya. Fungsi pengawasan (Inspektorat) adalah:

1. Mereview penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah secara berkala untuk menentukan apakah penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan secara efisien dan efektif.

2. Menentukan kecukupan dan efektivitas sistem pengendalian akuntansi dan operasional di lingkungan pemerintahan daerah.
3. Mereview keandalan dan integritas informasi keuangan dan operasional dan alat-alat yang digunakan untuk mengidentifikasi, mengukur, mengklasifikasi, dan melaporkan informasi tersebut.
4. Mereview sistem yang dibangun untuk memastikan ketaatan terhadap berbagai kebijakan, rencana, prosedur, undang-undang, dan regulasi yang dapat berpengaruh terhadap operasional, penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaporannya, serta menentukan kepatuhannya. Bila perlu, memberikan saran kebijakan.
5. Mereview alat-alat yang digunakan untuk mengamankan kekayaan daerah dan memverifikasi keberadaan kekayaan daerah tersebut.
6. Menilai tingkat efisiensi dan ekonomis sumber-sumber yang digunakan, mengidentifikasi peluang untuk meningkatkan kinerja operasional daerah, dan merekomendasikan solusi yang sesuai atas permasalahan yang timbul.
7. Mereview kegiatan dan program dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu untuk memastikan apakah hasil yang dicapai konsisten dengan tujuan dan sasaran, dan apakah kegiatan dan program dilaksanakan sesuai dengan rencana.
8. Menyajikan tindak lanjut yang memadai untuk memastikan tindakan perbaikan dilakukan dan cukup efektif.
9. Mengkoordinasi pekerjaan audit dengan aparat pengawasan (auditor) eksternal (BPK).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8 Tahun 2009 inspektorat bertugas untuk menentukan keandalan informasi yang dihasilkan oleh berbagai Unit/Satuan Kerja sebagai bagian yang integral dalam organisasi Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat dengan menggunakan indikator sebagai berikut :

- a) Dilaksanakannya laporan keuangan SKPD yang terdiri atas laporan realisasi anggaran, neraca dan catatan atas laporan keuangan serta laporan keuangan pemerintah daerah yang terdiri atas laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas.
- b) Dilaksanakannya sistem informasi yang tepat, lengkap, dan akurat.

Dalam melakukan review atas laporan keuangan, aparat pengawasan intern harus memahami secara garis besar sifat transaksi entitas, sistem dan prosedur akuntansi, bentuk catatan akuntansi dan basis akuntansi yang digunakan untuk menyajikan laporan keuangan. Ruang lingkup review adalah sebatas penelaahan laporan keuangan dan catatan akuntansi. Hal ini diperlukan dalam rangka menguji kesesuaian antara angka-angka yang disajikan dalam laporan keuangan terhadap catatan, buku, laporan yang digunakan dalam sistem akuntansi di lingkungan kementerian negara/lembaga yang bersangkutan. Sasaran review adalah untuk memperoleh keyakinan bahwa laporan keuangan entitas pelaporan telah disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah.

Menurut Kuntadi (2008), Pelaksanaan review atas laporan keuangan dilaksanakan dengan teknik review sebagai berikut:

- a. Penelusuran angka-angka dalam laporan keuangan. Dalam melaksanakan review, aparat pengawasan intern perlu menelusuri angka-angka yang

disajikan dalam laporan keuangan ke buku atau catatan-catatan yang digunakan untuk meyakini bahwa angka-angka tersebut benar.

Penelusuran ini dapat dilakukan dengan:

1. Membandingkan angka pos laporan keuangan terhadap saldo buku besar,
 2. Membandingkan saldo buku besar terhadap buku pembantu,
 3. Membandingkan angka-angka pos laporan keuangan terhadap laporan pendukung, misalnya Aset Tetap terhadap Laporan Mutasi Aset Tetap dan Laporan Posisi Aset Tetap.
- b. Permintaan keterangan. Permintaan keterangan yang dilakukan dalam review atas laporan keuangan tergantung pada pertimbangan aparat pengawasan intern. Dalam menentukan permintaan keterangan, aparat pengawasan intern dapat mempertimbangkan:
1. Sifat dan materialitas suatu pos
 2. Kemungkinan salah saji
 3. Pengetahuan yang diperoleh selama persiapan review
 4. Pernyataan tentang kualifikasi para personel bagian akuntansi entitas tersebut:
 - a. Seberapa jauh pos tertentu dipengaruhi oleh pertimbangan manajemen
 - b. Ketidacukupan data keuangan entitas yang mendasari
 - c. Ketidaklengkapan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan
- Permintaan keterangan dapat meliputi:

1. Kesesuaian antara sistem akuntansi dan pelaporan keuangan yang diterapkan oleh entitas tersebut dengan peraturan yang berlaku.
2. Kebijakan dan metode akuntansi yang diterapkan oleh entitas yang bersangkutan.
3. Prosedur pencatatan, pengklasifikasian dan pengikhtisaran transaksi serta penghimpunan
4. Informasi untuk diungkapkan dalam laporan keuangan
5. Keputusan yang diambil oleh pimpinan entitas pelaporan/pejabat keuangan yang mungkin dapat mempengaruhi laporan keuangan
6. Memperoleh informasi dari audit atau review atas laporan keuangan periode sebelumnya.
7. Personel yang bertanggung jawab terhadap akuntansi dan pelaporan keuangan, mengenai:
 - a. Apakah pelaksanaan anggaran telah dilaksanakan sesuai dengan sistem pengendalian intern yang memadai.
 - b. Apakah laporan keuangan telah disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan
 - c. Apakah terdapat perubahan kebijakan akuntansi pada entitas pelaporan tersebut
 - d. Apakah ada masalah yang timbul dalam implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan dan pelaksanaan sistem akuntansi.
 - e. Apakah terdapat peristiwa setelah tanggal neraca yang berpengaruh secara material terhadap laporan keuangan.

Apabila aparat pengawasan intern yang melakukan review menemukan bahwa terdapat kekurangan, kesalahan dan penyimpangan dari Standar Akuntansi Pemerintah dan peraturan lainnya, aparat pengawasan intern memberitahukan hal tersebut kepada entitas yang direview. Entitas wajib menindaklanjuti hasil review dengan segera melakukan koreksi terhadap laporan keuangan dan menyampaikan hasil koreksi kepada aparat pengawasan intern. Dalam hal entitas tidak melakukan koreksi seperti yang diminta oleh aparat pengawasan intern, baik karena koreksi tidak dapat dilakukan dalam periode terkait atau kelalaian, maka aparat pengawasan intern dapat menerbitkan Pernyataan Telah Direview dengan paragraf penjelas yang mengungkapkan mengenai penyimpangan dari Standar Akuntansi Pemerintah dan peraturan terkait lainnya.

4. Hasil Penelitian yang Relevan

Penelitian Wawan (2009) meneliti tentang pengaruh pengawasan intern dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan pada satuan kerja perangkat daerah 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 pemerintah daerah, dan pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Penelitian Askam (2007) meneliti tentang pengaruh pengawasan, pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah, dan pengelolaan keuangan terhadap kinerja unit satuan kerja perangkat daerah. Penelitian ini dilakukan pada Provinsi dan Kabupaten/kota di Maluku. Dengan responden akhir dalam penelitian ini adalah 215 orang yang terdiri dari pejabat setingkat eselon II, III, IV pada masing-masing SKPD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan dan pemahaman sistem akuntansi keuangan daerah tidak berpengaruh positif terhadap kinerja unit satuan kerja pemerintah daerah, sedangkan pengelolaan keuangan berpengaruh relatif rendah terhadap kinerja unit satuan kerja pemerintah daerah.

B. 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 dan Anggaran berbasis Kinerja sebagai variabel independen dan berdasarkan batasan dan rumusan masalah di atas.

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 tolak ukur

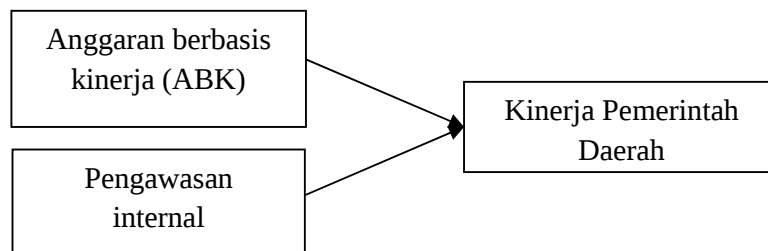
kinerja. Proses penyusunan anggaran berbasis kinerja tersebut dapat mengidentifikasi tolak ukur kinerja pemerintah daerah yang tepat dan harus dicapai oleh masing-masing program dan berbagai kegiatan program.

Sehingga anggaran berbasis kinerja ini bermanfaat bagi pemerintah 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. Jadi apabila anggaran berbasis kinerja tersebut dapat diterapkan dengan baik, maka kinerja pemerintah dapat diterapkan.

Pengawasan internal merupakan pendekatan yang secara umum dapat meningkatkan kinerja. Dengan adanya pengawasan internal 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. Pengawasan *intern* dalam hal ini di kabupaten/kota dilakukan oleh Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang disebut Inspektorat Kabupaten/Kota. Inspektorat Kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten/kota yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota. Pelaksanaan pengawasan bukanlah suatu kegiatan yang semata-mata ditunjukan untuk mencari kesalahan dan juga bahwa tolak ukur

kinerja merupakan komponen lainya yang harus dikebangkan untuk dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran kinerja.

Untuk lebih jelasnya pengaruh antara variabel independen dengan variabel dependen dapat dilihat pada gambar dibawah ini:



Gambar 1
Kerangka Konseptual

C. Hipotesis

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

H1 : Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

H2 : Pengawasan Internal berpengaruh signifikan positif terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana pengaruh anggaran berbasis kinerja dan pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan hasil temuan penelitian dan pengujian hipotesis yang telah diajukan dapat disimpulkan bahwa:

1. Anggaran berbasis kinerja berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah.
2. Pengawasan internal berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja pemerintah daerah.

B. Keterbatasan dan Saran Penelitian

Meskipun penelitian ini telah dirancang dan direncanakan semaksimal mungkin namun masih terdapat beberapa keterbatasan dalam penelitian ini yang masih perlu direvisi penelitian selanjutnya antara lain:

1. Penelitian ini hanya menguji pengaruh variabel-variabel anggaran berbasis kinerja dan pengawasan internal terhadap kinerja pemerintah daerah. Variabel-variabel lain yang mungkin berpengaruh juga terhadap kinerja pemerintah daerah tidak diuji dalam penelitian ini.
2. Responden dalam penelitian ini adalah pimpinan SKPD diharapkan bagi penelitian selanjutnya menambahkan kepala bidang keuangan, kepala bidang perencanaan sebagai responden penelitian.

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan diatas, maka peneliti menyarankan bahwa:

1. Pemerintah harus lebih optimal lagi dalam meningkatkan penerapan sistem penganggaran dan pengawasan karena dari begitu banyak proyek pembangunan yang dijalankan tidak semuanya memperlihatkan *outcome* yang nyata.
2. Sebaiknya untuk penelitian selanjutnya akan lebih baik jika dilengkapi dengan wawancara ataupun pernyataan tertulis sehingga dapat menggali semua hal yang menjadi tujuan penelitian.
3. Berdasarkan hasil penelitian yang dibahas diketahui Anggaran berbasis Kinerja dan kinerja pemerintah daerah bagus sedangkan fakta dilapangan mengatakan lain. Untuk penelitian selanjutnya hendaknya menggunakan item pertanyaan yang bisa mengungkap fakta sesungguhnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Halim. 2002. *Akuntansi Dan Pengendalian Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- _____. 2004. *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Ade Cahyat. 2004. "Sistem pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten". Center for International Forestry Research. Melalui (www.citor-cigar.org). [05/05/2010].
- Budget info. 2009 . Komisi VI desak pemerintah percepat realisasi anggaran. Melalui (www.dpr.go.id). [06/11/2010].
- Cici Kemala Sari. 2008. Pengaruh Partisipasi Dalam Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Dengan Struktur Organisasi Sebagai Variabel Pemoderasi. *Skripsi*. UNP. Padang.
- Cris Kuntadi. 2008. Reviu Laporan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. www.google.com
- Dedi Nordiawan. 2007. *Akuntansi Sektor Publik : Suatu Pengantar*. Jakarta : Erlanga.
- Deputi IV BPKP. 2005. Pedoman penyusunan anggaran berbasis kinerja (revisi). Melalui (www.bpkp.go.id) [05/05/2010].
- Helmi Machmud. 2006. "Pandangan Bawasda Atas Peran Eksternal Auditor dalam Mendorong Akuntabilitas Penyelenggaraan Keuangan Daerah". melalui (www.star-sdp.org). [05/05/2010].
- Hindri Asmoko. 2006. Pengaruh Penganggaran Berbasis Kinerja terhadap Efektivitas Pengendalian. Vol. 2, No. 2. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*. Hal. 12.
- I Gusti Agung Rai. 2008. *Audit Kinerja pada Sektor Publik*. Yogyakarta : Salemba Empat.
- Iman Raharto. 2008. *Anggaran berbasis kinerja (Pelaksanaan, masalah dan solusi di Indonesia)*. Makalah. Universitas Negeri Makasar.
- Imam Ghozali. 2007. *Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program SPSS*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.