

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Keagenan (*Agency Theory*)

Menurut Fitri (2017), teori keagenan dapat terjadi pada berbagai organisasi termasuk dalam organisasi pemerintahan dan berfokus pada persoalan ketimpangan informasi antara agen (pemerintah) dan publik (masyarakat). Prinsipal harus memonitor kerja agen, agar semua tujuan dan harapan organisasi dapat dicapai dengan efisien serta tercapainya akuntabilitas publik. Berkaitan dengan masalah keagenan, praktik audit kinerja dan pengawasan fungsional dalam organisasi sektor publik merupakan suatu konsep yang didasari oleh teori keagenan.

Dalam prespektif sektor publik hubungan keagenan merupakan hubungan antara pemerintah sebagai agen yang diberi kewenangan untuk melaksanakan kewajiban tertentu yang di tentukan oleh masyarakat sebagai prinsipal baik secara langsung ataupun secara tidak langsung melalui wakil wakilnya. Dalam hubungan keagenan, pemerintah sebagi agen harus melaksanakan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai principalnya (Mahmudi, 2007).

Dalam suatu pemerintahan yang demokrasi terdapat suatu hubungan keagenan antara pemerintah sebagai pusat penyedia informasi dan masyarakat sebagai pengguna informasi dari pemerintah. Akuntabilitas publik yaitu sebagai pemegang amanah (agen) mempunyai tugas dan hak untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, dan melaporkan serta mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatannnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak untuk mendapatkan dan mengetahui pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2009).

2.2 Akuntabilitas Publik

Menurut Mahmudi (2007), akuntabilitas publik merupakan suatu proses pemberian informasi atas aktivitas dan kegiatan pemerintah kepada pihak pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas berkaitan dengan kewajiban pemerintah untuk menjelaskan serta menjawab berbagai pertanyaan tentang apa sedang dilaksanakan

dan direncanakan pada masa yang akan datang dan yang telah di lakukan oleh pemerintah kepada masyarakat. Akuntabilitas dalam sektor publik berkaitan dengan transparansi atas pemberian informasi yang jelas kepada publik atau masyarakat yang berkaitan dengan pemenuhan hak hak publik yang di sediakan oleh pemerintah.

Menurut Mardiasmo (2018), akuntabilitas publik yaitu keyakinan masyarakat yang memiliki hak dalam mengetahui bagaimana proses pengelolaan kekayaan daerah di jalankan oleh pemerintah. Akuntabilitas publik yaitu tugas seorang pemilik amanah (*agent*) untuk memberikan tanggung jawab, menyuguhkan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab kepada orang yang memberi amanah (*participal*).

Menurut Lukito (2014), menjelaskan bahwa akuntabilitas adalah suatu bentuk kewajiban penyelenggara kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal mengenai langkah-langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan serta bertanggungjawab terhadap apa yang telah dikerjakan dan hasil kinerjanya. Ukuran keberhasilan kinerja pemerintah adalah kualitas kinerja yang dihasilkan dalam hal pelayanan berkualitas yang disediakan sehingga berdampak terhadap masyarakat.

Dalam suatu organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah aktivitas pemberian informasi atas kegiatan, aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang membutuhkan dan berkepentingan. Akuntabilitas sektor publik memiliki dua bentuk yaitu akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*). Akuntabilitas vertikal yaitu akuntabilitas kepada pihak yang lebih tinggi kewenangannya, sementara akuntabilitas horizontal adalah akuntabilitas kepada publik secara luas (masyarakat) atau terhadap sesama lembaga lainnya (Mahmudi, 2013).

Menurut Djalil (2014), akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang berhubungan dengan administrasi publik oleh pemerintahan yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan dengan konsep-konsep yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai kaitan dengan harapan untuk dapat menerangkan salah satu aspek dari administrasi publik pemerintah.

Menurut Darman dan Baharuddin (2015), menjelaskan bahwa akuntabilitas publik dapat memberikan efek positif terhadap kinerja pegawai, temuan ini menjelaskan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan tanggungjawab apa yang harus dilakukan oleh seseorang terhadap semua tindakannya dalam rangka memberikan pelayanan yang maksimal terhadap pemberi wewenang.

Mahsun (2016), menyatakan bahwa akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban oleh pihak pemegang amanah untuk dapat memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, dan melaporkan serta mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta dan mengetahui pertanggungjawaban tersebut.

Menurut Mahmudi (2015) terdapat empat dimensi akuntabilitas publik yang harus dipenuhi oleh setiap organisasi sektor publik yaitu sebagai berikut: Akuntabilitas kejujuran (*accountability for probity*) terkait dengan penghindaran dan penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum (*legal accountability*) terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

1. Akuntabilitas Proses

Akuntabilitas proses berkaitan dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas apakah sudah berjalan dengan baik sesuai dengan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian

pelayanan publik yang cepat, responsif, dan biaya yang murah. Pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan akuntabilitas proses dapat dilakukan dengan cara memeriksa ada tidaknya *mark up* (kenaikan) dan pungutan-pungutan lain selain yang sudah ditetapkan, serta sumber-sumber yang menjadi pemborosan yang dapat menyebabkan tingginya biaya pelayanan publik dan kelambanan dalam pelayanan.

2. Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif untuk program lain yang dapat memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

3. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas kebijakan berkaitan dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah, atas semua kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

2.3 Audit Kinerja Sektor Publik

Mardiasmo (2009) mengatakan audit kinerja adalah proses pemeriksaan terkait kinerja/pengelolaan keuangan yang tersaji dalam laporan keuangan yang bertujuan apakah laporan tersebut sudah menggambarkan kejadian yang terjadi dan apakah pengelolaan itu sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Audit kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk mendapatkan dan mengevaluasi bukti atau permasalahan secara obyektif pada kinerja sektor publik atas ekonomi dan efisiensi sebuah program, efektifitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan, fungsi yang melakukan aktifitas serta kepatuhan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan, peraturan dan hukum yang berlaku, menentukan kesesuaian diantara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang sudah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak yang menggunakan laporan tersebut (Harun,2009).

Definisi audit kinerja menurut Ulum (2009), menyatakan bahwa audit kinerja adalah pengujian secara sistematis, terorganisasi, serta objektif atas suatu entitas untuk dapat menilai pemanfaatan sumber daya dalam memberikan pelayanan publik secara efisien dan efektif dalam memenuhi semua harapan dari stakeholder dan memberikan rekomendasi guna peningkatan kinerja. Audit kinerja dapat dilaksanakan oleh pihak auditor internal maupun auditor eksternal yang profesional dan kompeten di bidangnya sehingga menjamin objektivitas hasil audit. Pengertian audit kinerja berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Pasal 50 merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang terdiri atas aspek kehematan, efisiensi, dan efektivitas (Presiden RI, 2008).

Audit kinerja adalah audit yang dilakukan dengan cara objektif dan sistematis terhadap segala macam bukti yang ada untuk dapat menilai kinerja entitas yang dilakukan audit dalam hal ekonomi, efisiensi dan efektivitas dengan tujuan untuk dapat memperbaiki kinerja entitas yang di audit serta meningkatkan pelayanan entitas kepada masyarakat atau publik. Akuntabilitas berkaitan erat dengan aktivitas yang digunakan untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat (Ayudya, 2010). Penyelenggaraan audit kinerja atas instansi pemerintah daerah dilakukan dengan maksud dan tujuan organisasi sesuai dengan kebutuhan bagi pihak yang membutuhkan dan informasi yang dibutuhkan secara objektif, biasanya dilakukan oleh pemeriksa intern pemerintahan daerah dalam hal ini Inspektorat sebagai aparat pengawas intern pemerintah daerah. Inspektorat merupakan instansi pemerintah daerah yang melakukan pemeriksaan dan mengawasi kinerja Pemerintah Daerah.

Menurut Bastian (2014), audit kinerja adalah suatu proses pemeriksaan secara objektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti yang ada, untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja suatu entitas atau program/kegiatan pemerintah yang diaudit. Dengan audit kinerja dimaksudkan dapat meningkatkan tingkat akuntabilitas pemerintah dalam proses pengambilan

keputusan oleh pihak yang bertanggungjawab akan mendorong pengawasan dan kemudian tindakan koreksi. Audit kinerja mencakup audit tentang ekonomi, efisiensi, dan program.

Wildani (2014) mengatakan bahwa audit kinerja yang dilakukan secara objektif dan sistematis terhadap segala bentuk bukti untuk menilai kinerja entitas atau organisasi yang di audit dalam hal ekonomi, efisiensi, dan efektivitas dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan entitas yang diaudit dan meningkatkan akuntabilitas publik. Selain itu menurut Wiarty (2010) menyatakan bahwa apabila Audit kinerja baik maka akuntabilitas publik akan berjalan baik juga.

Audit kinerja (*performance audit*) pada sektor publik dapat membantu masyarakat dalam hal mengetahui kinerja yang dilakukan oleh organisasi publik. Audit kinerja dapat dilakukan pada sector perusahaan swasta maupun sektor publik dan badan pemerintahan, karena dari semua kepentingan masyarakat merupakan prioritas yang paling utama. Audit kinerja bertujuan untuk mengevaluasi kinerja dan mengidentifikasi kinerja untuk peningkatan kinerja guna perbaikan atau tindakan lebih lanjut. Selama ini, hasil dari audit kinerja biasanya sering disebut sebagai informasi yang hanya ditujukan kepada konsumsi pihak manajemen perusahaan, karena menelaah secara sistematis kegiatan organisasi dalam hubungannya dengan tujuan tertentu. Padahal laporan audit kinerja ini juga dapat digunakan oleh pihak eksternal untuk pengambilan keputusan. Audit kinerja menitik beratkan pemeriksaan pada tindakan-tindakan, aktivitas-aktivitas dan kejadian-kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi yang diaudit (Judarmita dan Supadmi, 2017).

2.4 Pengawasan Fungsional

Hasibuan (2012), Pengawasan merupakan suatu proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk mengumpulkan data dalam usaha guna untuk mengetahui ketercapaian tujuan dan kesulitan apa yang ditemui dalam pelaksanaan itu. Dengan adanya pengawasan fungsional dapat mengetahui kegiatan-kegiatan yang dikerjakan dari setiap aspek dan setiap permasalahan

pelaksanaan tugas-tugas dalam lingkungan satuan organisasi yang masing-masing yang selanjutnya bilamana terjadi penyimpangan, maka dapat dengan segera langsung mengambil langkah perbaikan dan tindakan seperlunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian pengawasan fungsional berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah mengemukakan bahwa: Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau badan atau unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengkajian, penyusutan dan penilaian. (Republik Indonesia, 2001)

Pengawasan fungsional menurut Sadu Wasistiono (2010) yaitu proses pengawasan yang dikerjakan oleh aparat pengawasan fungsional, baik aparat yang berasal dari lingkungan internal pemerintah daerah maupun aparat yang berasal dari lingkungan eksternal pemerintah daerah.

Menurut Effendi (2014), pengawasan dapat dikatakan sebagai salah satu proses untuk dapat menjamin bahwa tujuan-tujuan dari organisasi dalam manajemen dapat tercapai. Pengawasan merupakan salah satu langkah pencegahan dari tindakan-tindakan penyimpangan dan tindakan koreksi apabila terdapat penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh pegawai dalam pelaksanaan kegiatan organisasi serta menjamin tujuan-tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang telah direncanakan sebelumnya.

Peraturan Pemerintah nomor 79 Tahun 2005 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pasal 1 butir (4) PP No. 79 tahun 2005 disebutkan bahwa Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Siagian (2014), mengemukakan pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan dan aktivitas organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang di kerjakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Pengawasan adalah bagian dari fungsi manajemen yang berupaya agar rencana yang sudah ditetapkan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Maka kesimpulan yang dapat diambil bahwa pengawasan merupakan suatu tindakan pemantauan dan pemeriksaan kegiatan dan aktivitas pada suatu entitas untuk menjamin tercapainya tujuan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya dan melakukan tindakan korektif yang diperlukan untuk dapat memperbaiki kesalahan-kesalahan yang ada sebelumnya. Pengawasan yang efektif dapat berguna untuk membantu usaha dalam mengatur pekerjaan sesuai dengan waktu agar dapat terlaksana dengan baik.

Pengawasan merupakan suatu proses kegiatan penilaian terhadap suatu objek pengawasan tertentu dengan tujuan untuk memastikan apakah pelaksanaan tugas dan fungsi objek pengawasan kegiatan tersebut telah sesuai dengan apa yang telah ditetapkan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengawasan bukan hanya berupa pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk dapat menjamin pencapaian sasaran yang telah ditentukan dalam peraturan (Hermawati, 2019).

Pengawasan fungsional menurut Mahmudi (2015) yaitu pengawasan yang terdiri dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang mencakup Inspektorat Jenderal Departemen, Apartat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen atau instansi pemerintah lainnya dan Inspektorat Wilayah Provinsi serta Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kota Madya.

Tujuan pengawasan fungsional menurut Harvianda et al. (2014) yaitu untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan tugas umum pemerintahan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur pemerintahan yang baik.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pengawasan, diantaranya sebagai berikut: 1) Perubahan yang terjadi baik dari luar maupun dari dalam organisasi, 2) Kompleksitas organisasi yang memerlukan pengawasan formal karena adanya desentralisasi kekuasaan, 3) Kesalahan / penyimpangan yang dilakukan anggota organisasi memerlukan pengawasan. (Mulyadi, 2017).

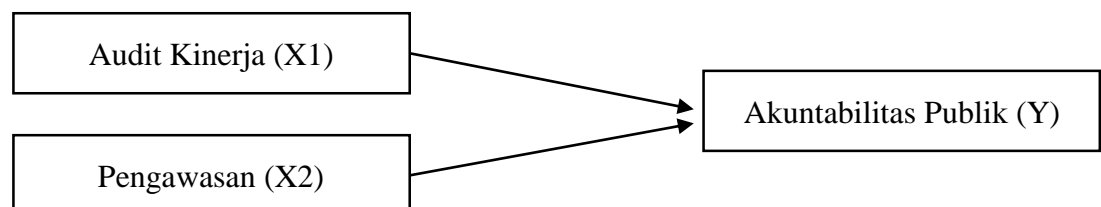
2.5 Penelitian Terdahulu

Tabel 2. 1
Ringkasan Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
Hermawati (2019)	Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik dan Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Dinas Pendidikan di Jakarta Pusat	Hasil penelitian ini membuktikan bahwa audit kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik. Sedangkan Pengawasan Fungsional berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik.
Aprita (2016)	Pengaruh Audit Kinerja, Pengawasan Fungsional dan Pelaporan Kinerja Terhadap Akuntabilitas Publik (studi kasus pada inspektorat Provinsi Kepulauan Bangka Belitung)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara parsial audit kinerja dan pengawasan fungsional memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik, sedangkan pelaporan kinerja tidak berpengaruh terhadap akuntabilitas publik.
Hadi, Agila Fitria (2018)	Pengaruh Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Dan Audit Kinerja Terhadap Akuntabilitas Publik Dengan Pengawasan Fungsional Sebagai Variabel Pemoderasi (Studi Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sidoarjo)	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pengelolaan keuangan daerah berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik. Audit Kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik. Pengawasan fungsional tidak dapat memoderasi pengaruh efektivitas pengelolaan keuangan daerah terhadap

		akuntabilitas publik. Pengawasan fungsinoal tidak dapat memoderisasi pengaruh audit kinerja terhadap akuntabilitas publik.
Ibrahim (2016)	Pengaruh Audit Kinerja Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar	Hasil penelitian ini membuktikan bahwa audit kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas publik pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) kota Makassar, jika audit kinerja pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Makassar baik maka akuntabilitas publiknya akan baik juga.
Susbiyani, Arik (2016)	Audit Kinerja Sektor Publik dan Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas Publik Pada Satuan Kerja Perangkat Daearah di Pemerintah Kota Bondowoso	Hasil dari penelitian ini menunjukan audit kinerja berpengaruh signifikan positif terhadap akuntabilitas publik. Pengawasan Fungsional berpengaruh signifikan positif terhadap akuntabilitas publik. Pengawasan fungsional berpengaruh lebih besar dibandingkan audit kinerja sektor publik, berpengaruh signifikan positif terhadap akuntabilitas publik.

2.6 Kerangka Pemikiran



2.7 Bangunan Hipotesis

2.7.1 Pengaruh Audit Kinerja Sektor Publik Terhadap Akuntabilitas Publik

Audit kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif apakah kinerja sektor publik atas aspek ekonomi dan efisiensi suatu program, efektifitas dalam pencapaian hasil kerja yang diinginkan, fungsi yang melakukan aktivitas dan kepatuhan terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan, peraturan dan hukum yang berlaku, menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dan belum dicapai dengan kriteria yang sudah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak-pihak pengguna laporan tersebut (Harun dan Suratno, 2009). Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Hermawati (2019) mendapatkan hasil yaitu audit kinerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik. Hal ini berarti apabila audit kinerja semakin baik maka akuntabilitas publik akan semakin meningkat pula.

H1 = Audit Kinerja Sektor Publik Berpengaruh Terhadap Akuntabilitas Publik

2.7.2 Pengaruh Pengawasan Fungsional Terhadap Akuntabilitas Publik

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh aktivitas dan kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua kegiatan dan aktivitas yang sedang dikerjakan berjalan sesuai dengan apa yang telah direncanakan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya (Daulay Raihanah, 2017). Pengawasan Fungsional merupakan proses pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik aparat yang berasal dari lingkungan internal pemerintah daerah maupun aparat yang berasal dari lingkungan eksternal pemerintah daerah (Sadu Wasistiono, 2010).

Penelitian sebelumnya yang dilakukan Indah Hermawati (2019) mendapatkan hasil bahwa pengawasan fungsional berpengaruh positif dan signifikan terhadap akuntabilitas publik. Hal ini berarti apabila pengawasan fungsional semakin meningkat maka akan dapat meningkatkan akuntabilitas publik.

H2 = Pengawasan Fungsional Berpengaruh Terhadap Akuntabilitas Publik