

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Rerangka Teori

1. Teori Stewardship

Menurut Donaldson dan Davis (1991) teori stewardship adalah teori di mana para manajemen memiliki motivasi dan keinginan kuat untuk mencapai tujuan organisasi atau tujuan masyarakat luas. Menurut Putro (2013), teori stewardship mengasumsikan hubungan yang kuat antara kesuksesan organisasi dengan kepuasan masyarakat. Pemerintah akan berusaha maksimal dalam menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintah yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Prima (2012), *stewardship theory* menyatakan bahwa para manajer tidaklah termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran hasil utama mereka untuk kepentingan organisasi. Teori ini didasarkan pada aspek psikologi dan sosiologi yang telah dirancang dimana para eksekutif sebagai penanggungjawab termotivasi untuk bertindak sesuai keinginan prinsipal, selain itu perilaku eksekutif tidak akan meninggalkan organisasinya sebab mereka berusaha mencapai sasaran organisasinya. *Stewardship theory* dibangun di atas asumsi filosofis mengenai sifat manusia yakni bahwa manusia pada hakekatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, memiliki

integritas, dan kejujuran terhadap pihak lain. *Stewardship theory* memandang manajemen sebagai pihak yang dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik pada umumnya dan *shareholder* pada khususnya (Prima, 2012).

Pada konteks penelitian ini membahas tentang kinerja pemerintah yang dicerminkan dari pencapaian tujuan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Setiap SKPD memiliki tujuan khusus yaitu pencapaian target yang menjadi tolok ukur kinerja, disamping mencapai tujuan khususnya setiap SKPD juga memiliki tujuan utamanya yaitu memberikan pelayanan yang maksimal dan berorientasi pada kepentingan publik.

2. Teori Agensi

Menurut Lane (2000) teori keagenan dapat diterapkan dalam organisasi publik. Dalam penelitiannya menyatakan bahwa negara demokrasi modern didasarkan pada serangkaian hubungan prinsipal-agen. Bergman dan Lane (1990) menyatakan bahwa rerangka hubungan prinsipal agen merupakan suatu pendekatan yang sangat penting untuk menganalisis komitmen-komitmen kebijakan publik.

Mardiasmo (2002) menjelaskan tentang akuntabilitas dalam konteks sektor publik bahwa, pengertian akuntabilitas sebagai kewajiban pemegang amanah (pemerintah) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan

melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (masyarakat) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Pernyataan ini mengandung arti bahwa dalam pengelolaan pemerintah daerah terdapat hubungan keagenan (teori keagenan) antara masyarakat sebagai principal dan pemerintah daerah sebagai agent. Teori keagenan memandang bahwa pemerintah daerah sebagai agent bagi masyarakat principal akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingan mereka sendiri serta memandang bahwa pemerintah daerah tidak dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan masyarakat. *Agency theory* beranggapan bahwa banyak terjadi *information asymmetry* antara pihak agen (pemerintah) yang mempunyai akses langsung terhadap informasi dengan pihak principal (masyarakat). *Information asymmetry* merupakan keadaan dimana *agent* memiliki akses informasi yang tidak dimiliki oleh pihak *principal*. Asimetri informasi muncul ketika *agent* lebih mengenal informasi internal dan prospek dimasa yang akan datang dibandingkan *principal* dan *stake holder* lainnya. Adanya *information asymmetry* inilah yang memungkinkan terjadinya penyelewengan atau korupsi oleh pemerintah selaku agen. Sebagai konsekuensinya, pemerintah daerah harus dapat meningkatkan akuntabilitas atas kinerjanya sebagai mekanisme checks and balances agar dapat mengurangi *information asymmetry* (Setiawan, 2012)

3. *Good Government Governance*

Menurut Yusniar, dkk (2016), *Good Government Governance* merupakan suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organisasi untuk meningkatkan keberhasilan usaha dan akuntabilitas organisasi guna mewujudkan nilai-nilai atau tata kelola keuangan pemerintahan yang baik dalam jangka panjang dengan tetap memperhatikan kepentingan publik berlandaskan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai etika. Indikator yang meliputi elemen-elemen penting dalam *good governance* adalah: (a) Transparansi, (b) Akuntabilitas, (c) Pertanggungjawaban, (d) Keadilan

4. *New Public Management*

New Public Management (NPM) merupakan sistem manajemen administrasi yang paling aktual digunakan di seluruh dunia. NPM merupakan suatu sistem manajemen desentral dengan perangkat-perangkat manajemen baru seperti *controlling*, *benchmarking* dan *lean manajemen*. NPM merupakan suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Ulum dan Sofyani, 2016)

Menurut Hood (1991) konsep *New Public Management* memiliki tujuh komponen utama, yaitu:

a) Manajemen profesional di sektor publik

New Public Management menghendaki organisasi sektor publik dikelola secara profesional. Manajemen profesional mensyaratkan ditentukannya batasan tugas pokok dan fungsi serta deskripsi kerja yang jelas.

b) Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja

New Public Management mensyaratkan organisasi memiliki tujuan yang jelas dan ada penetapan target kinerja.

c) Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian output dan outcome

Dalam konsep *New Public Management*, semua sumber daya organisasi harus dikerahkan dan diarahkan untuk mencapai target kinerja

d) Pemecahan unit-unit di sektor publik

NPM menghendaki adanya desentralisasi, devolusi dan pemberian wewenang yang lebih besar kepada bawahan dengan tujuan untuk mencapai efisiensi dan memangkas kelambanan birokrasi.

e) Menciptakan persaingan di sektor publik

New Public Management menyatakan organisasi sektor publik perlu mengadopsi mekanisme pasar dan menciptakan persaingan. Tujuan menciptakan persaingan di sektor publik adalah untuk menghemat biaya. Untuk itu dilakukan mekanisme kontrak dan tender kompetitif dalam rangka penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta

privatisasi. Beberapa tugas pelayanan publik dapat diberikan kepada pihak swasta jika memang hal ini lebih menghemat biaya dan menghasikan kinerja yang berkualitas. Selain itu, manfaat lainnya adalah mendorong sektor swasta dan sektor ketiga untuk berkembang.

f) Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik

Konsep *New Public Management* berasumsi bahwa praktik manajemen di sektor swasta jauh lebih baik dibandingkan manajemen sektor publik. Dalam hal penilaian kinerja, sistem kompensasi dan promosi didasarkan kinerja, manajemen biaya, struktur yang fleksibel, sistem akuntansi, dan penganggaran yang lebih maju.

g) Penekanan pada disiplin dan penghematan lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

New Public Management mensyaratkan organisasi sektor publik dapat memberikan perhatian yang besar terhadap penggunaan sumber daya secara ekonomis dan efisien.

5. Kinerja Pemerintah Daerah

Kinerja pemerintah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai

dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (menpan, 2007). Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah daerah memerlukan sistem pengelolaan keuangan sebagai alat untuk mengukur kinerja dan mengendalikan pemerintahan agar potensi terjadinya kecurangan-kecurangan dan penyimpangan semakin kecil serta adanya kejelasan hukum dalam pelaksanaan pemerintahan (Sumarsono, 2010).

Menurut Ulum dan Sofyani (2016) pengukuran kinerja adalah cara untuk mempertahankan prestasi berbagai pekerjaan dan pelayanan yang dilakukan pemerintah. Pengukuran kinerja membantu pejabat pemerintah daerah dalam menentukan tingkat pencapaian tujuan dan juga membantu warga untuk mengevaluasi apakah tingkat pelayanan pemerintah setara dengan uang yang mereka keluarkan untuk pelayanan-pelayanan tersebut.

B. Penurunan Hipotesis

1. Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah

Penyelenggaraan pemerintah yang bersih dari korupsi dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, merupakan hal yang diinginkan oleh semua pihak. Dukungan dan peran dari berbagai pihak dibutuhkan agar pemerintah tetap dalam ketentuan-ketentuan dan aturan yang telah ditetapkan. Salah satu yang memiliki peran tersebut adalah APIP. APIP sebagai pengawas intern dari pemerintah daerah memiliki tugas untuk mengawasi pengelolaan keuangan pemerintah daerah.

Peran APIP sebelumnya hanya menjadi pengawas pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Namun dewasa ini, APIP mendapat fungsi yang lebih luas yaitu sebagai pengendali, pengarah serta pengawas dari seluruh proses untuk mendukung pelaksanaan strategi agar tercapainya kinerja penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tujuan dan visi misi yang ada. Aparat Pengawas Intern Pemerintah yang mempunyai fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap kegiatan pemerintahan harus mengacu pada prinsip-prinsip yang berlaku dan ketentuan yang ada dalam organisasi auditor internal pemerintahan (Basuki, 2016).

Peran APIP semakin lama semakin strategis. APIP diharapkan menjadi agen perubahan yang dapat menciptakan nilai tambah pada produk atau layanan instansi pemerintah. APIP sebagai pengawas intern pemerintah merupakan salah satu unsur manajemen pemerintah yang penting dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mengarah pada pemerintah yang bersih (*clean government*) (Standar Audit Intern Pemerintah).

Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Untuk mencapai tujuan reformasi birokrasi tersebut diperlukan peran APIP yang efektif,

Peran yang dilakukan APIP tidak hanya melakukan pengawasan dan mencari-cari kesalahan (*watch dog*) melainkan telah diperluas yaitu dalam wujud:

- a) *Assurance Activity* yaitu kegiatan memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektifitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Peran *Assurance* tidak hanya audit ketaatan tetapi juga mencakup audit kinerja, audit investigasi, revidu, evaluasi, pemantauan dan sebagai *compliance office risk management*.
- b) *Anti corruption Activity* yaitu memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah dengan cara penerapan *risk based audit planning* termasuk memperhatikan kebutuhan manajemen dalam pengendalian risiko SKPD
- c) *Advisory Activity* merupakan kegiatan memberikan masukan yang dapat memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah meliputi asistensi penyusunan LKPD, pendampingan audit BPK, pembimbingan dan konsultasi manajemen risiko, pengendalian intern dan konsultasi pengadaan barang dan jasa (Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia).

Menurut Yusmalizar (2014), pengawasan yang terpadu oleh APIP menjadi alat yang efektif untuk membangun dan meningkatkan

mutu dari pemerintahan, melalui pendampingan, pengendalian dan pengawasan terhadap setiap kegiatan yang dilakukan. Penelitian Darmawiguna (2017) menunjukkan bahwa peran APIP berpengaruh positif terhadap kinerja pemerintah. Penelitian Purnama dan Nadirsyah (2016) turut mendukung hasil yang ada, dimana pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan memiliki pengaruh yang positif terhadap kinerja pemerintah daerah. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini dimaksudkan untuk menguji dan membuktikan secara empiris peran aparat pengawas intern pemerintah terhadap kinerja pemerintah maka hipotesis dalam penelitian ini adalah :

H₁: Peran Aparat Pengawas Intern Pemerintah berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah Kota Yogyakarta.

2. Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian terpenting dalam mengukur kinerja pemerintah daerah, dimana hasil pertanggungjawaban laporan keuangan memiliki pengaruh yang besar dalam menilai baik buruknya kinerja pemerintah. Semakin akuntabel tingkat pengelolaan keuangan daerah maka akan semakin baik pula tingkat pencapaian kinerja pemerintah. Akuntabilitas merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada publik terkait pelaksanaan

pengelolaan pemerintahan yang telah dilakukan, dimana akuntabilitas sendiri merupakan amanat peraturan perundang-undangan yang harus dilaksanakan dalam pengelolaan keuangan daerah, maka hal ini menjadi kewajiban bagi pelaksana pemerintahan (Purnama dan Nadirsyah, 2016).

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah meliputi proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggung jawaban, serta pengawasan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat terkait dengan kegagalan maupun keberhasilannya sebagai bahan evaluasi tahun berikutnya. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui pengelolaan keuangan tetapi berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas pengaplikasian serta pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah tersebut (Halim, 2007).

Penelitian yang dilakukan oleh Wiguna *et al.*, (2015) menyatakan bahwa Akuntabilitas memiliki pengaruh yang positif terhadap pencapaian kinerja pemerintah daerah. Hal tersebut juga diungkapkan pada penelitian yang dilakukan oleh Auditya (2015) yang menyatakan bahwa akuntabilitas pada pengelolaan keuangan memiliki pengaruh yang positif serta signifikan terhadap peningkatan kinerja yang terdapat pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), kinerja akan dicapai secara maksimal apabila akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah juga dilakukan dengan maksimal. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini dimaksudkan untuk

menguji dan membuktikan secara empiris akuntabilitas pengelolaan keuangan terhadap kinerja pemerintah maka hipotesis dalam penelitian ini adalah :

H₂: Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah Kota Yogyakarta

3. Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah

Selain pengawasan dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, transparansi pemerintah daerah terkait dengan pengelolaan keuangan daerah juga merupakan bagian terpenting dalam mengukur kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi kepada publik, sehingga publik dapat mengetahui, memberi kritik dan saran, serta mengevaluasi kinerja pemerintah sehingga pemerintah akan lebih hati-hati dalam bekerja sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan demikian akan melahirkan kinerja pemerintah yang lebih baik (Purnama dan Nadirsyah, 2016)

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah terhadap pemberian informasi mengenai pengelolaansumberdaya, baik sumberdaya alam, manusia, maupun sumberdaya finansial. Transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu faktor penting dalam meningkatkan kinerja, karena transparansi termasuk dalam indikator dalam mencapai tata kelola

pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*). Pemerintah wajib menyajikan informasi untuk pihak yang berkepentingan, dengan tujuan untuk membantu dalam pengambilan keputusan dalam bidang, ekonomi, politik dan sosial (Nadia Garini, 2011).

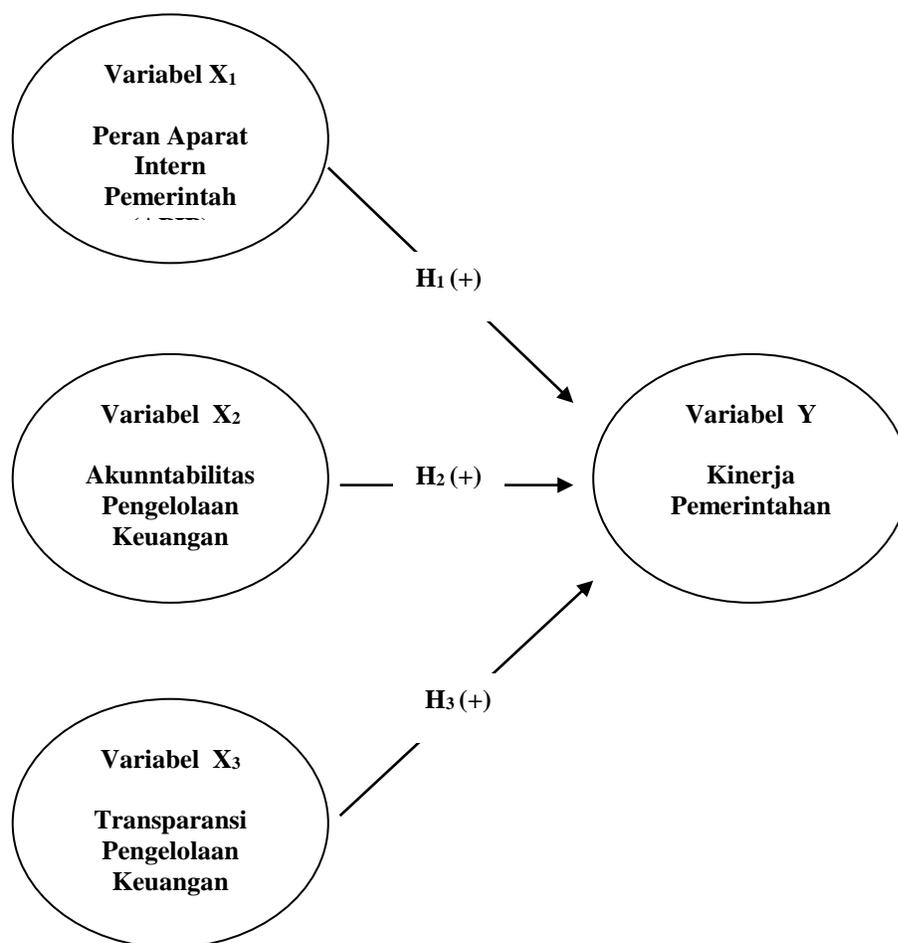
Penelitian yang dilakukan oleh Wiguna (2015) menyatakan bahwa tindakan transparansi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal pengelolaan keuangan daerah memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah. Transparansi yang dilakukan adalah suatu bentuk keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola sumberdaya guna meningkatkan kinerja pemerintah daerah kearah yang lebih baik. Selanjutnya hasil penelitian yang dilakukan oleh Adiwirya dan Sudana (2015) semakin memperkuat hasil penelitian lainnya dimana hasil penelitian tersebut juga menyatakan bahwa transparansi memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap kinerja satuan kerja pemerintah daerah.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini dimaksudkan untuk menguji dan membuktikan secara empiris transparansi pengelolaan keuangan terhadap kinerja pemerintah maka hipotesis dalam penelitian ini adalah :

H₃ : Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah berpengaruh positif terhadap Kinerja Pemerintah DIY.

C. Model Penelitian

Penelitian ini akan meneliti bagaimana pengaruh peran APIP, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah



Gambar 1. Model Penelitian