BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kinerja Pegawai

2.1.1.1 Definisi Kinerja

Kinerja *(Performance*) adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai . Disamping itu, kinerja *(performance*) diartikan sebagai hasil kerja seseorang pegawai, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukan buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan).

Kinerja pegawai pada dasarnya terbentuk setelah pegawai merasa adanya kepuasan, karena kebutuhannya terpenuhi dengan kata lain apabila kebutuhan pegawai belum terpenuhi sebagaimana mestinya maka kepuasan kerja tidak akan tercapai, dan pada hakikatnya kinerja pegawai akan sulit terbentuk. Setiap orang yang bekerja digerakan oleh suatu motif. Motif pada dasarnya bersumber pertama-tama berbagai kebutuhan dasar individu atau dapat dikatakan bahwa kekuatan yang memotivasi seorang untuk bekerja giat dalam pekerjaanya tergantung dari hubungan timbal balik antar apa yang diinginkan atau dibutuhkan dari hasil

pekerjaan tersebut dan seberapa besar keyakinan organisasi akan memberikan kepuasan bagi keinginannya sebagai imbalan atas usaha yang dilakukannya.

Dampak motivasi yang diinginkan pimpinan dari pegawai (bawahan) sangat dipengaruhi penilaian pegawai atas nilai (valensi) yang diharapkan berupa hasil baik langsung maupun hasil sekunder yang dinikmati karena melakukan perilaku yang ditentukan dan kuatnya pengharapan bahwa perilaku tersebut akan benar – benar merealisasikan hasil pada pelayanan publik tersebut. Disinilah sebenarnya faktor motivasi kerja ikut menentukan terbentuknya kinerja pegawai dalam pelayanan masyarakat yang baik. Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan tugas organisasi, baik itu dalam lembaga pemerintahan maupun swasta. Kinerja berasal dari bahasa *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang atau suatu institusi).

Menurut A.A Anwar Prabu Mangkunegara, kinerja karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuntitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Dalam Mangkunegara, 2006 : 9).

Berdasarkan pendapat di atas kinerja karyawan adalah prestasi kerja atau hasil kerja (*output*) baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai karyawan persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kinerja adalah kegiatan yang paling lazim dinilai dalam suatu organisasi, yakni bagaimana ia melakukan segala

sesuatu yang berhubungan dengan suatu pekerjaan, jabatan, atau peranan dalam organisasi. Unsur penting dalam kinerja pekerjaan adalah :

1. Tugas fungsional, berkaitan dengan seberapa baik seorang pegawai menyelesaikan seluk-beluk pekerjaan, termasuk penyelesaian aspek – aspek teknis pekerjaan.
2. Tugas perilaku, berkaitan dengan seberapa baik pegawai termasuk menangani konflik, mengelola waku,memberdayakan. Menangani kegiatan antar pesona dengan anggota lain organisasi, orang lain, bekerja dalam sebuah kelompok, dan bekerja secara mandiri.

Menurut Gilbert Kinerja pada dasarnya adalah produk waktu dan luang. " peluang tanpa waktu untuk mengejar peluang tersebut bukanapa-apa. Dan waktu, yang tidak kita miliki, yang tidak memberi peluang, bahkan memiliki lebih sedikit nilai "(Dalam Mangkunegara, 2006 : 47).

Pandangan Gilbert mengenai kinerja dalam konteks vitalitas kerja dalam suatu organisasi, kinerja sangat konsisten dengan apa yang kita anggap penting untuk memberdayakan pekerja. Untuk bekerja secara cakap pekerja membuat pretasi yang bernilai bagi organisasi seraya mengurangi biaya untuk mencapai tujuan. Mangkunegara (2001:67) mendefinisikan kinerja (prestasi kerja) sebagai berikut: "Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya". Sedangkan Bernardin dan Russel (1993:397), mengatakan pengertian bahwa: "kinerja pegawai tergantung pada kemampuan,

usaha kerja dan kesempatan kerja yang dapat dinilai dari out put". Timpe (1993:ix), mengemukakan bahwa kinerja (prestasi kerja) adalah:

"Tingkat kinerja individu, yaitu hasil yang diinginkan dari perilaku individu. Kinerja merupakan penampilan hasil karya seseorang dalam bentuk kualitas ataupun kuantitas dalam suatu organisasi.

Kinerja dapat merupakan penampilan individu maupun kelompok kerja pegawai. Tiga hal penting dalam kinerja adalah tujuan, ukuran, dan penilaian. Penentuan tujuan setiap unit organisasi merupakan strategi untuk meningkatkan kinerja.Tujuan ini akan memberikan arah dan mempengaruhi bagaimana seharusnya perilaku kerja yang diharapkan organisasi dari setiap personel. Tetapi ternyata tujuan saja tidak cukup, sebab itu diperlukan ukuran apakah seseorang personel telah mencapai kinerja yang diharapkan. Untuk itu penilaian kuantitatif dan kualitatif standar kinerja untuk setiap tugas dan jabatan personel memegang peranan yang penting. Akhir dari proses kinerja adalah penilaian kinerja itu sendiri yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan.

2.1.1.2 Pengertian Pegawai

Menurut Soedaryono dalam bukunya "Tata Laksana Kantor" bahwa: "Pegawai atau karyawan adalah golongan masyarakat, yang melakukan penghidupannya dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah, maupun kesatuan kerja swasta." (6 : 42).

2.1.1.3 Kinerja Pegawai

Kinerja merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan untuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan. Seseorang sepatutnya memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahaman yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan dan bagaimana mengerjakan.

Kinerja merupakan perilaku nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh pegawai sesuai dengan perannya dalam instansi. Kinerja karyawan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam upaya instansi untuk mencapai tujuan Instansi umumnya mendasarkan perencanaan tujuan yang hendak dicapai di masa depan dengan perilaku yang diharapkan dari keseluruhan personel dalam mewujudkan tujuan tersebut). Tujuan utama penilaian kinerja pegawai adalah untuk memotivasikan karyawan dalam mencapai sasaran operasi dan dalam memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya. Berikut ini adalah beberapa pengertian kinerja menurut para ahli :

Menurut Bernadin dan Russel yang dikutip Gomes Lardoso Faustino (2000:135) **"**Kinerja adalah outcome yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama satu periode tertentu."

Pengertian Kinerja menurut sedarmayanti (2007 :260), mengungkapkan bahwa kinerja adalah:

" Hasil kerja seseorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan

buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan).

Sedangkan menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2007: 10) mengemukakan pendapat bahwa kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya .

Dalam Penelitiannya Sedarmayanti (2006) bahwa terdapat beberapa aspek kinerja yang dapat diukur yaitu :

a) Prestasi Kerja (Menyelesaikan Tugas dan Tanggung Jawab) adalah tingkat pelaksanaan tugas yang bisa dicapai oleh seseorang,unit, atau divisi dengan menggunakan kemampuan yang ada dan batasan-batasan yang telah didtetapkan untuk mencapai tujuan perusahaan.
b) Kejujuran (Menunjukan sikap Tanggung jawab dalam menyelesaikan tugas yang diberikan)adalah Melaksanakan tugas yang diberikan sesuai aturan ,percaya dan yakin atas suatu pekerjaan yang dikerjakan.
c) Kedisiplinan (Menunjukan sikap Ketepatan waktu dalam bekerja) adalah gaya Kepemimpinan pada bawahan (pegawainya)/Cara pemerintahan dalam bekerja.
d) Kreativitas (Menunjukkan daya imaginasi dan daya kreatif) adalah Penilaian kemampuan pegawai dalam mengerjakan tugas yang diberikan agar berdaya guna.

e) Kepemimpinan (Kemampuan untuk menjadi pemimpin yang baik dalam pengambilan keputusan) adalah Gaya dari cara memimpin pada bawahan(pegawainya)/ cara pemerintahan dalam bekerja.

Pengertian Prestasi Kerja

Kinerja merupakan hasil dan keluaran yang dihasilkan oleh seorang pegawai sesuai dengan perannya dalam organisasi dalam suatu periode tertentu. Kinerja pegawai yang baik adalah salah satu faktor yang sangat penting dalam upaya instansi untuk meningkatan produktivitas. Kinerja merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi atau instansi.

2.1.1.4 Tujuan dan sasaran penilaian kinerja

Tujuan Evaluasi kinerja adalah untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja SDM organisasi, dalam penilaian kinerja tidak hanya semata –mata menilai hasil fisik tetapi pelaksanaan pekerjan secara keseluruhan yang menyangkut berbagai bidang seperti kemampuan, kerajinan, disiplin, hubungan kerja atau hal –hal khusus sesuai dengan bidang dan tugasnya semuanya layak untuk dinilai. Tujuan penilaian kinerja karyawan menurut Veithzal Rivai (2006:312) pada dasarnya meliputi:

1. Untuk mengetahui tingkat kinerja karyawan selama ini.
2. Pemberian imbalan yag serasi, misalnya untuk pemberian kenaikan gaji berkala, gaji pokok, kenaikan gaji istimewa dan insentif uang
3. Mendorong pertanggung jawaban dari karyawan

4. Untuk pembeda antar karyawan yang satu dengan yang lainnya
5. Pengembangan SDM yang masih dapat dibedakan lagi ke dalam.:
    a. Penugasan kembali, seperti diadakannya mutasi atau transfer, rotasi perusahaan.
    b. Kenaikan jabatan.
    c. Tranning.

    Pengukuran kinerja *(performance measurement)* adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas: efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuaskan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan (Robertson, 2006).

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

Kondisi ini mendorong peningkatan kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara negara yang telah menerima amanat dari

rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

a. Elemen Pokok Pengukuran Kinerja

Menurut Moh.Mahsun dalam referensi nya dari buku pengukuran kinerja sektor publik Berdasarkan berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain:

1. Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategi organisasi.
2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja.
3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi.
4. Evaluasi kinerja (*feedback*, penilaian kemajuan organisasi, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas).

b. Menetapkan Tujuan, Sasaran dan Strategi Organisasi

Tujuan adalah pernyataan secara umum (belum secara eksplisit) tentang apa yang ingin dicapai organisasi. Sasaran merupakan tujuan organisasi yang sudah dinyatakan secara eksplisit dengan disertai batasan waktu yang jelas. Strategi adalah cara atau teknik yang digunakan organisasi untuk mencapai tujuan dan sasaran. Tujuan, sasaran, dan strategi tersebut ditetapkan dengan berpedoman pada visi dan misi organisasi. Berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi tersebut selanjutnya dapat ditentukan indikator dan ukuran kinerja secara tepat.

c. Merumuskan Indikator dan Ukuran Kinerja

Indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja

mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Indikator kinerja dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi. Indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama *(critical success factors)* dan indikator kinerja kunci *(key performance indicator)*. Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit kerja organisasi. Area ini menggambarkan preferensi manajerial dengan memperhatikan variabel-variabel kunci finansial dan nonfinansial pada kondisi waktu tertentu. Faktor keberhasilan utama ini harus secara konsisten mengikuti perubahan yang terjadi dalam organisasi. Sedangkan indikator kinerja kunci merupakan sekumpulan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial maupun nonfinansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja unit bisnis. Indikator ini dapat digunakan oleh manajer untuk mendeteksi dan memonitor capain kinerja.

d. Mengukur Tingkat Ketercapaian Tujuan dan Sasaran-Sasaran Organisasi

Jika kita sudah mempunyai indikator dan ukuran kinerja yang jelas, maka pengukuran kinerja bisa diimplementasikan. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan, sasaran dan strategi adalah membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Analisis antara hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja ini menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif, atau penyimpangan.nol Penyimpangan positif berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai serta melampaui indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan negatif berarti pelaksanaan kegiatan belum berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai atau sama dengan indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

e. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja akan memberikan gambaran kepada penerima informasi mengenai nilai kinerja yang berhasil dicapai organisasi. Capaian kinerja organisasi dapat dinilai dengan skala pengukuran tertentu. Informasi capaian kinerja dapat dijadikan feedback dan reward-punishment, penilaian kemajuan organisasi dan dasar peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

a. *Feedback*
b. Penilaian Kemajuan Organisasi
c. Meningkatkan Kualitas Pengambilan Keputusan dan Akuntabilitas

Jadi, diperlukan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap manajer organisasi sektor publik, sebagai orang yang diberi amanah oleh masyarakat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan. Apabila dalam melaksanakan kegiatannya ditemukan hambatan-hambatan ataupun kendala yang mengganggu pencapaian kinerjanya, juga akan diungkapkan dalam pengukuran kinerja tersebut. Pengukuran kinerja ini sangat penting baik bagi pihak yang memberikan amanah maupun pihak yang diberi amanah. Bagi pemberi amanah, pengukuran kinerja dapat digunakan untuk menilai kinerja para manajer sektor publik, apakah mereka telah menjalankan tugasnya sesuai dengan

yang diamanahkan atau tidak. Sedangkan bagi yang diberi amanah, pengukuran dapat digunakan sebagai media untuk pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanah yang telah dipercayakan kepada mereka. Selain itu pengukuran kinerja juga dapat digunakan sebagai umpan balik bagi mereka untuk mengetahui seberapa jauh prestasi yang telah berhasil diraihnya.

2.1.1.5 Sumber Kesalahan dalam Penilaian Kinerja.

Dalam penilaian kinerja terdapat beberapa kesalahan dalam melakukan penilaian ,diantaranya :

Berdasarkan Veithzal Rivai (2006: 345) sumber kesalahan dari penilaian kinerja dibagi ke dalam 4 (empat) macam kesalahan yaitu:

1. Kesalahan – kesalahan dalam penilaian kinerja bersumber dari:
   a. Bentuk penilaian kinerja yang dipakai.
   b. Penilai (Penyelia).
2. Dapat pula terjadi dalam bentuk penilaian kinerja ditemukan aspek –aspek sebenarnya tidak ada sangkut pautnya dengan keberhasilan seorang karyawan. Misalnya: ciri inisiatif, ternyata pekerjaannya dalam pelaksanaannya tidak atau kurang sekali memerlukan inisiatif.
3. Hal lain yang dapat timbul dalam penilaian kinerja adalah jika aspek yang dinilai tidak jelas batasannya (definisinya) atau berdirwiarti. Kedirwatian dari aspek – aspek memberi kemungkina pada penilai untuk mempergunakan kriteria atau standar yang berbeda dalam penilaian.

4. Kesalahan – kesalahan yang ditimbulkan karena penilaian dapat dibedakan menjadi:
    a. Kesalahan hallo (*hallo error*); penilaian dalam aspek – aspek yang terdapat dalam formulir (barang) penilaian kinerja dipengaruhi oleh suatu aspek yang dianggap menonjol dan yang telah dinilai oleh penilai.
    b. Kesalahan konstan (*costan error*); kesalahan yang dilakukan oleh penilai secara konstan setiap kali menilai orang lain. Ada tiga macam kesalahan konstan.
        a. Adanya kecenderungan untuk memberikan nilai yang terkumpul sekitar nilai tengah.
        b. Kecenderungan untuk memberikan nilai terlalu tinggi.
        c. Kecenderungan memberikan nilai terlalu rendah.
5. Berbagai prasangka, misalnya prasangka terhadap karyawan yang masa kerjanya telah lama, prasangka kesukuan, prasangka agama, jenis kelamin, pendidikan, dan sebagainya.

2.1.1.6 Faktor Penghambat Kinerja

Veithzal Rivai (2007:317) sebagai faktor yang dapat menghambat kinerja, dalam hal ini Veithzal mendifinisikan menjadi 3 (tiga) kelompok utama yaitu:

1. Kendala hukum/ legal.

    Penilaian kinerja harus bebas dari diskriminasi tidak sah atau tidak legal. Apapun format penilaian kinerja yang digunakan oleh departemen SDM

harus sah dan dipercaya. Jika hal tersebut tidak dipenuhi, keputusan penempatan mungkin ditentang melanggar hukum ketenagakerjaan atau hukum lainnya. Keputusan tidak tepat mungkin dapat terjadi kasus pemecatan yang diakibatkan kepada kelalaian.

2. Bias oleh penilai (penyelia).

   Setiap masalah yang didasarkan kepada ukuran subyektif adalah peluang terjadinya bias. Bentuk – bentuk bias yang umumnya terjadi adalah:

   a. Hallo effect terjadi ketika pendapat pribadi penilai mempengaruhi pengurukan kinerja baik dalam arti positif dan kinerja jelek dalam arti negatif.
   b. Kesalahan yang cenderung terpusat. Beberapa penilai tidak suka menempatkan karyawan ke dalam posisi ekstrim dalam arti ada karyawan yang dinilai sangat positif dan dinilai sangat negatif.
   c. Bias terlalu lunak dan terlalu keras. Bias terlalu lunak terjadi ketika penilai cenderung begitu mudah dalam mengevaluasi kinerja karyawan.

3. Mengurangi bias penilaian.

   Bias penilaian dapat dikurangi melalu standar penilaian dinyatakan secara jelas, pelatihan, umpan balik, dan pemilihan teknik penilaian kinerja yang sesuai. atribusi yang mempengaruhi kinerja seseorang. Jenis - jenis atribusi yang dibuat oleh para pegawai memiliki sejumlah akibat psikologis dan berdasarkan kepada tindakan. Seorang pegawai yang menganggap kinerjanya baik berasal dari faktor - faktor internal seperti

kemampuan atau upaya. Misalnya, kinerja seseorang baik disebabkan karena mempunyai kemampuan tinggi dan seseorang itu mempunyai tipe pekerja keras. Sedangkan seseorang mempunyai kinerja jelek disebabkan orang tersebut mempunyai kemampuan rendah dan orang tersebut tidak memiliki upaya untuk meciptakan kesesuaian pelaksanaan kinerja pegawai tersebut.

2.1.2 Pengawasan Fungsional

2.1.2.1 Pengertian Pengawasan Fungsional

Untuk mendeteksi bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah kepada publik, termasuk pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan rencana telah ditetapkan diperlukan media tertentu, salah satu media yang dipandang relevan adalah pengawasan, baik pengawasan internal dan eksternal. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan daerah pengawasan internal merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dijalankan oleh eksekutif untuk menjamin tercapaian tujuan pemerintah, berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results*. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan . *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities*.

Adapun pengertian pengawasan Fungsional di Pemerintah Daerah Kota Bandung yang tersirat dalam keputusan Presiden RI No.74 Tahun 2001 tentang tata cara Pengawasan

Menurut Winardi "Pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan". Sedangkan menurut Basu Swasta "Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan". Sedangkan menurut Komaruddin "Pengawasan adalah berhubungan dengan perbandingan antara pelaksana aktual rencana, dan awal Unk langkah perbaikan terhadap penyimpangan dan rencana yang berarti".

Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematik untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan atau pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan. Dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan suatu perencanaan. Dengan adanya pengawasan maka perencanaan yang diharapkan oleh manajemen dapat terpenuhi dan berjalan dengan baik.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan." Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

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

2. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, "pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan." Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya

penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah "pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan." Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

3. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk "pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan." Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui "penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran." Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah "pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya." Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah "pemeriksaan terhadap pengeluaran

apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin."

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechtimatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

   Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya "korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri." Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

Awio (2006: 86) menegaskan bahwa pengendalian anggaran dapat dilakukan oleh dua kelompok, yaitu

"(1) Pengendalian yang dilakukan oleh legislatif; dan (2) pengendalian yang dilakukan oleh eksekutif."

Sedangkan Pengertian pengawasan menurut Basuki (2007,173) adalah :

"Suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan dilakukan sesuai dengan rencana dan aturan – aturan yang telah ditetapkan".

Salah satu aspek pengawasan adalah pemeriksaan. Menurut Keputusan Presiden No. 74 tahun 2001 tentang tata cara pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemeriksaan adalah:

“Salah satu bentuk kegiatan pengawasan fungsional yang dilakukan dengan cara membandingkan antara peraturan/ rencana/ program dengan kondisi dan atau kenyataan yang ada “

Adapun pengertian pengawasan fungsional menurut Basuki (2007, 178) adalah: “Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/ badan/ unti yang mempunyai tugas melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, penilaian, monitoring, dan evaluasi”

Sedangkan pengertian pengawasan fungsional menurut Ihyaul Ulum (2005;137) adalah :

“Pengawasan yang dilakukan oleh aparat/ unit atau organisasi yang ditugaskan untuk melakukan pengawasan dalam batas – batas lingkungan kewenangan yang ditentukan.”

Dari semua pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau aparat dan memiliki tugas untuk melakukan pemeriksaan, pengujian, penilaian, monitoring, dan evaluasi.

Menurut Ihyaul Ulum (2007:132) secara garis besar, pengawasan keuangan negara dapat ditinjau dari empat sisi, yaitu sebagai berikut :

“1. Berdasarkan Objek
2. Berdasarkan Sifat
3. Berdasarkan Lingkup
4. Berdasarkan Metode.”

Jenis-jenis pengawasan diatas tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Berdasarkan Objek

   Pengawasan dibagi menjadi dua, yaitu :

   a. Penerimaan

   b. Pengeluaran

   Dari sisi penerimaan terdapat dua bidang yaitu pajak dan nonpajak.

2. Berdasarkan Sifat

   Pengawasan dilakukan secara :

   a. Preventif, pengawasan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran.

   b. Detektif, pengawasan yang dilakukan untuk mendeteksi terjadinya penyelewengan. Pengawasan detektif dapat dilakukan baik dari dekat maupun dari jauh.

3. Berdasarkan Lingkup

   Pengawasan dilakukan dari atas, yaitu :

   a. Intern, pengawasan yang dilaksanakan oleh institusi dari dalam pemerintahan, misalnya inspektorat jendral. Pengawasan intern dapat dilaksanakan secara sempit oleh institusi pengawasan intern yang telah ada, dan luas yang dapat dilakukan oleh institusi yang dibentuk oleh pemerintah dari unsur luar pemerintah.

   b. Ekstern, pengawasan yang dilakukan oleh institusi dari luar pemerintah, misalnya BPK, DPR, dan masyarakat.

4. Berdasarkan Metode

   Pengawasan dapat dilakukan dengan sistem pengawasan :

   a. Melekat, suatu bentuk pengawasan yang merupakan bagian integral dari suatu manajemen yang memenuhi syarat-syarat .
   b. Fungsional, pengawasan yang dilakukan oleh suatu aparat/unit organisasi yang dibentuk/ditugaskan untuk melakukan pengawasan dalam batas-batas lingkungan kewenangan yang ditentukan.

2.1.2.2 Tujuan Pengawasan Fungsional

Secara umum tujuan pengawasan adalah untuk menjamin agar suatu pekerjaan atau kegiatan berjalan sesuai dengan rencana dana aturan – aturan yang telah ditetapkan, dan secara khusus tujuan pengawasan, yaitu :

Menurut Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Pasal 1 yaitu :

1. Menilai ketaatan terhadap peraturan perundang – undangan yang berlaku
2. Menilai kesesuaian dengan pedoman akuntansi yang berlaku
3. Mendeteksi adanya kecurangan

Dapat disimpulkan bahwa tujuan pengawasan fungsional adalah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaran tugas umum pemerintahan dan pembanguanan yang sesuai dengan perauran perundang – undangan yang berlaku guna menciptakan aparatur pemerintahan yang bersih dan beribawa.

Ruang lingkup Pengawasan menurut Permendagri dalam Pemerintahan Daerah (2011) yaitu :

1.Pengawasan administrasi umum Pemerintahan meliputi :

a. Kebijakan Daerah
b. Kelembagaan
c. Pegawai Daerah
d. Keuangan Daerah (Kebijakan anggaran)
e. Barang Daerah

2.Pengawasan urusan Pemerintahan, meliputi :

a. Urusan wajib
b. Urusan pilihan

3.Pengawasan lainnya, meliputi :

a. Dana Dekonsentrasi
b. Tugas Pembantuan
c. Reviu atas Laporan Keuangan
d. Kebijakan Pinjaman Hibah Luar Negeri

Semua fungsi terdahulu tidak akan efektif tanpa fungsi pengawasan *(controlling)* atau sekarang banyak digunakan istilah pengendalian. Pengawasan *(controlling)* adalah penemuan cara dan peralatan untuk menjamin bahwa rencana telah dilakukan sesuai dengan yang telah ditetapkan. Hal ini dapat positif maupun negatif. Pengawasan positif mencoba untuk mengetahui apakah tujuan organisasi dicapai dengan efisien dan efektif. Pengawasan negative mencoba untuk

menjamin bahwa kegiatan yang tidak diinginkan atau dibutuhkan tidak terjadi atau terjadi kembali. Adapun fungsi dari pengawasan tersebut yaitu :

1. Penetapan standar pelaksanaan
2. Penentuan ukuran-ukuran pelaksanaan
3. Pengukuran pelaksanaan nyata dan membandingkannya dengan standar yang telah ditetapkan dan
4. Pengembalian tindakan koreksi yang diperlukan bila pelaksanaan menyimpang dari standar.

2.1.2.3 Aparat Pengawasan Fungsional

Menurut Peraturan Lampiran Keputusan Menteri aparatur Negara : 2004 Aparat pengawasan fungsional dalam lingkungan internal pemerintah adalah:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
2. Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri
3. Badan Pengawas Daerah Provinsi
4. Badan Pengawas Daerah Kabupaten Kota

2.1.2.4 Pelaksanaan Pengawasan Fungsional Pemerintah Daerah

Kegiatan – kegiatan dalam pelaksanaan pengawasan fungsional dapat digolongkan kedalam tiga bentuk kegiatan, yaitu kegiatan pengawasan tahunan, kegiatan pengawasan khusus, dan kegiatan pengawasan hal – hal tertentu.

Kegiatan pengawasan tahunan didasarkan atas program kerja pengawasan tahunan (PKPT). Dalam pelaksanaannya PKPT dikoordinasikan oleh BPKP yaitu dengan jalan:

a. Menerbitkan nama pengawas aparat pengawasan fungsional pemerintah,
b. Mengeluarkan pedoman pemeriksaan.
c. Memantau pelaksanaan PKPT.
d. Menyelenggarakan rapat koordinasi aparat pengawasan fungsional pemerintah untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan PKPT.

Manfaat yang diharapkan dari keberadaan program pengawasan tahunan adalah:

a. Dihindarinya sejauh mungkin tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan
b. Terarahnya ruang lingkup dan sasaran pemeriksaan,
c. Menghindari inefisiensi dan pemborosan penggunaan tenaga pemeriksaan
d. Menghindari rencana penyusunan rencana kerja yang melebihi kemampuan.

Disamping pengawasan tahunan yang berencana sesuai dengan PKPT, aparatur pengawasan fungsional dapat pula melakukan pengawasan khusus dan pengawasan hal – hal tertentu.

Menurut pelaksanaan Badan Pengawasan Daerah (2006:5) mengemukakan bahwa Pelaksanaan Pengawasan Fungsional harus melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

Dalam melakukan pengawasan fungsional tahapan-tahapannya yaitu :

1 . Persiapan Pemeriksaan

a. Mengumpulkan informasi umum mengenai objek yang diperiksa
b. Penelaahan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku
c. Penyusutan Program Kerja Pemeriksaan (PKP)
d. Penyusutan Internal Control Quetionaire (ICQ)

2. Pelaksanaan Pemeriksaan

a. Pembicaraan pendahuluan dengan pimpinan objek yang diperiksa
b. Pengujian terbatas terhadap sistem pengujian manajemen
c. Pemeriksaan terperinci
d. Mengembangkan temuan
e. Pembahasan hasil pemeriksaan dengan atasan atau pejabat yang diperiksa
f. Penyusunan Kertas Kerja Pemeriksaan
g. Menyusun Naskah Hasil Pemeriksaan (NHP)
h. Exit Briefing

3. Penyusunan Laporan Pemeriksaan

a. Ekspose hasil pemeriksaan
b. Menyampaikan nota dinas hasil pemeriksaan
c. Menyampaikan surat petunjuk hasil pemeriksaan
d. Menyusun Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP)

Berdasarkan uraian di atas , dapat disimpulkan bahwa tahapan-tahapan dalam melakukan Pengawasan Fungsional yaitu :

1 . Persiapan Pemeriksaan

2 . Pelaksanaan Pemeriksaan

3 . Penyusunan Laporan Pemeriksaan

Pengawasan khusus biasanya ditujukan terhadap penyimpangan – penyimpangan dan atau masalah – masalah dalam bidang administrasi dalam lingkungan pemerintahan, yang dinilai mengandung dampak luas terhadap jalannya pemerintahaan dan kehidupan masyarakat. Pengawasan khusus ini dapat dilakukan sendiri oleh BPKP atau tim pemeriksa gabungan yang dibentuk oleh kepala BPKP.

Sedangkan pengawasan hal – hal tertentu dilaksanakan oleh inspektur jendral pembangunan atas petunjuk presiden dan atau wakil presiden.

Dalam konteks pengelolaan keuangan daerah sebagaimana yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 yang telah dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 dan Keputusan Menteri Dalam negeri Nomor 29 Tahun 2002 yang telah dirubah menjadi Keputusan Menteri Dalam negeri Nomor 13 Tahun 2006 dinyatakan bahwa untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan, DPRD melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBD. Pengawasan dimaksud bukan merupakan pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Ini berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan pengawasan eksternal dan ditekankan pada pencapaian sasaran APBD. Sejalan dengan uraian tersebut, Freeman (2003:71) menegaskan salah satu pihak yang berkompeten dalam melakukan pengendalian atau pengawasan terhadap anggaran adalah pihak legislatif.

2.1.3 Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

2.1.3.1 Pengertian Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Salah satu azas umum pengelolaan keuangan daerah menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggung jawab.

Pengertian efektivitas menurut Mardiasmo (2002:134) mengemukakan bahwa :

"Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya".

Pengertian pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam peraturan Mendagri yang tertuang dalam Kepmendagri No.13 Tahun 2006 bab 1 Pasal 1 ayat 8 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah adalah : "Pengelolaan keuangan daerah pada hakekatnya adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah". (2006:2)

Berdasarkan Peraturan Pemerintah pasal 1 nomor 58 Tahun 2005 yang dikutip oleh Sonny Sumarsono pengertian keuangan daerah adalah sebagai berikut:

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

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No.105 Tahun 2000 yang dikutip oleh HAW.Widjaja dalam bukunya Otonomi Daerah dan Daerah Otonom dijelaskan bahwa :"Pengelolaan keuangan daerah adalah pengelolaan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka APBD". (2006:146).

2.1.3.2 Azas umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Azas umum pengelolaan keuangan daerah terdapat dalam Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang tertuang didalam Bab I pasal 4 (2006 : 9-10) yang berbunyi bahwa keuangan daerah perlu dikelola dengan menggunakan azas sebagai berikut :

"1. Secara tertib
2. Taat pada peraturan perundang-undangan
3. Efektif
4. Efisien
5. Ekonomis
6. Transparan
7. Bertanggung jawab
8. Keadilan
9. Kepatuhan
10. Manfaat untuk masyarakat"

Azas umum pengelolaan keuangan daerah yang telah disebutkan di halaman sebelumnya, akan dijelaskan lebih lanjut pada uraian dibawah ini.

1. Secara tertib

Yang dimaksud secara tertib adalah bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

2. Taat pada peraturan perundang-undangan

   Bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

3. Efektif

   Pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

4. Efisien

   Pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.

5. Ekonomis

   Merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.

6. Transparan

   Merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

7. Bertanggung jawab

   Merupakan perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya

dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

8. Keadilan

   Keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.

9. Kepatuhan

   Tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.

10. Manfaat untuk masyarakat

    Bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat. Azas umum pengelolaan keuangan daerah yang duraikan diatas harus diimplementasikan dalam prakteknya mengelola keuangan daerah, agar laporan keuangan pemerintah yang disajikan dapat mencerminkan kinerja keuangan pemerintah selama periode tersebut.

2.1.3.3 Pengertian Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam mencapai tujuan efektif Pemerintah maka diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik, guna tercapai suatu pertanggung jawaban keuangan daerah.

Efektivitas adalah Kemampuan suatu unit untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Mardiasmo (2002:134).

Pengertian Keuangan Daerah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah no.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai berikut :

"Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut".

Pengelolaan keuangan daerah merupakan suatu langkah yang dipandang perlu untuk menentukan kemandirian otonomi, akan tetapi yang utama dipersoalkan adalah minimnya jumlah pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah pusat.

Sebagaimana dikemukakan Supriatna (2001:126) bahwa pada kenyataan hubungan keuangan pusat dan daerah, ada beberapa hal yang perlu dicatat dan diperhatikan yaitu sebagai berikut:

"(1) pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak, (2) walaupun ada ketentuan tentang perimbangan keuangan dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari perimbangan daerah, (3) meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar dapat diperkirakan tidak akan ada yang benar benar mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri."

Berdasarkan penyataan diatas dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan daerah perlu mendapatkan perhatian lebih, baik dari penyusunan sampai dengan pengawasannya.

Didalam permendagri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah disebutkan bahwa keuangan daerah adalah : "semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan baik dan kewajiban daerah tersebut."

Dalam Pengelolaan keuangan daerah dibutuhkan adanya transparansi dan akuntabilitas begitu juga danya pengendalian dalam pengelolaan keaungan daerah tersebut agar terciptanya suatu tujuan yang dihasilkan.

Menurut Permendagri 59 Tahun 2007 yang merupakan perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

"Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah."

Menurut Chabib dan Rohcmansjah (2010:10), prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi:

1. Akuntabilitas

   Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berprilaku sesuai dengan mandat atau amanah yang diterimanya. Untuk itu, baik dalam proses perumusan kebijakan, cara untuk mencapai keberhasilan atas kebijakan yang telah dirumuskan berikut hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal kepada masyarakat.

2. Transparansi

   Transparansi adalah keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijkan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah

daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

3. Pengendalian

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus sering dievaluasi yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap pendapatan dan belanja daerah agar dapat sesegera mungkindicari penyebab timbulnya varians untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi ke depan.

Menurut kerangka konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan mengemukakan bahwa :

Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada Peraturan Perundang-undangan (KK, SAP, 2005).

Akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara peroiodik (KK, SAP, 2005).

Pengendalian menurut PP 60 tahun 2008 adalah Proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien , keandalan pelaporan

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

Agar keuangan daerah ini dapat dipergunakan dengan baik maka diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Adapun pengertian pengelolaan keuangan daerah dalam Permendagri No. 13 tahun 2006 adalah : "keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah."

Dari kedua pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa keungan daerah adalah segala hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaran pemerintahan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

2.1.3.4 Komponen Keuangan Daerah

A. **Anggaran**

Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah membuat suatu rencana yang dituangkan dalam bentuk anggaran, diantaranya :

Mardiasmo (2002;61) menyebutkan pengertian anggaran adalah :

"anggaran merupakan pernyataan mengenai estimaasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial."

Sedangkan Revrisond Baswir (2000;25) mengemukakan definisi anggaran sebagai berikut:

"anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijaksanaan untuk satu periode dimasa yang akan datang."

Dari semua pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa :

1. Rencana
2. Meliputi seluruh kegiatan
3. Dinyatakan dalam unit moneter
4. Jangka waktu yang akan datang

Dapat disimpulkan bahwa anggaran negara adalah suatu rencana kinerja dalam jangka waktu tertentu, yang terdiri dari pengeluaran serta pengerimaan sesungguhnya terjadi yang dinyatakan dalam bentuk angka – angka rupiah.

Pelaksanaan anggaran pemerintah daerah direalisasikan ke dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Dalam UU No. 33 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dinyatakan dalam pasal 1 butir (17): "Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan daerah tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPR dan ditetapkan dengan Perda."

Anggaran pendapatan dan belanja daerah menurut peraturan pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah dinyatkan dalam pasal 1 butir (2): "anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD."

Dari seluruh pengertian tentang anggaran diatas dapat penulis simpulkan bahwa anggaran dapat diartikan rencana keuangan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai dalam suatu waktu periode.

B. Pendapatan Daerah

Menurut peraturan menteri dalam negeri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, pendapatan daerah adalah : "Hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih."

Pendapatan daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan, dana lain lain pendapatan yang sah.

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

   PAD adalah semua kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah. Pendapatan asli daerah terdiri atas:

   a. Pajak Daerah
   b. Retribusi daerah
   c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
   d. Lain – lain PAD yang sah

2. Dana Perimbangan

   Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, dana perimbangan terdiri atas:

   a. Dana Bagi Hasil
   b. Dana Bagi hasil dari pajak
   c. Dana alikasi umum

d. Dana alokasi khusus

3. Lain – Lain pendapatan daerah yang sah.

C. Belanja Daerah

Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, belanja daerah adalah : "Kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih."

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan penangannya dalam bagian atau bidang tertentu yang dapat dilaksnakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang – undangan.

Belanja daerah diklasifikasikan menurut organisas, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanjaanya.

1. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan menurut pemerintah daerah.
2. Klasifikasi belanja menurut fungsi
    a. Klasifikasi berdasar urusan pemerintahan
    b. Klasifikasi menurut fungsi pengelolaan keuangan daerah
3. Klasifikasi belanja menurut program dan kegiatan

Menurut Mardiasmo (2002;185) elemen – elemen yang termasuk dalam belanja daerah adalah sebagai berikut :

1. "Belanja Aparatur Daerah
2. Belanja Pelayanan Publik

3. Belanja bagi hasil
4. Belanja tidak disangka."

D. Pembiayaan Daerah

Menurut peraturan menteri dalam negeri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah, pembiayaan daerah adalah: "Semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya."

Sedangkan pembiayan daerah menurut Mardiasmo (2002;187) adalah: "Transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutupi selisih antara pendapatan daerah dan belanja daerah."

Dari kedua pengertian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa pembiayaan adalah semua penerimaan yang perlu dibayar untuk menutupi selisih antara pendapatan dan belanja daerah.

2.1.3.5 Efektivitas Keuangan Daerah

Pengertian efektivitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, dalam bahasa sederhana hal tersebut dapat dijelaskan bahwa : efektifitas dari pemerintah daerah adalah bila tujuan pemerintah daerah tersebut dapat dicapai sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan. Sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, efektivitas adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

Konsep efektivitas merupakan pernyataan secara menyeluruh tentang seberapa jauh suatu organisasi telah mencapati tujuannya. Efektivitas juga dapat berarti kegiatan yang selesai tepat pada waktunya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Mardiasmo (2002;132) mengemukakan bahwa efektivitas adalah:

"Ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya, apabila suatu organisasi tersebut telah mencapai tujuannya dikatakan telah berjalan dengan efektif."

Selain itu dalam peraturan menteri dalam negeri No. 13 tahun 2006 disebutkan bahwa efektivitas adalah :

"Tingkat pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan."

Secara sederhana efektivitas merupaka perbandingan antara output dengan outcome. Output merupakan hasil yang dicapai dari suatu program, aktivitas dan kebijakan. Sedangkan outcome adalah dampak yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu.

Agar tujuan tersebut dapat tercapai maka pengelolaan keuangan daerah harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip – prinsip transparansi, akuntabilitas dan *value for money.*

2.1.4 Keterkaitan Kinerja Pegawai, Pengawasan Fungsional dan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

2.1.4.1 Hubungan Kinerja Pegawai dan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Penelitian Dody Hermana (2009) menunjukan bahwa Kinerja Pegawai dapat mempengaruhi efektivitas keuangan daerah. Ia mengatakan bahwa kebijakan keuangan daerah berpengaruh kinerja pegawai dan berdampak terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah. Dikatakan bahwa Kinerja Pegawai sangat menunjang terhadap pencapaian efektivitas pengelolaan keuangan daerah maupun dalam pelaksanaan kebijakan keuangan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan optimal.

Menurut Penulis hubungan kinerja pegawai dapat mempengaruhi efektivitas pengelolaan keuangan daerah dikarenakan bahwa suatu *performance* pegawai(karyawan) cenderung berpengaruh terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah walaupun dalam kenyataannya masih terdapat kelemahan dan kekurangan.

2.1.4.2 Hubungan Pengawasan Fungsional Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah

Perilaku profesional yang memadai pada aparat pengawasan fungsional merupakan kebutuhan dalam menumbuhkan kepercayaan publik terhadap kualitas jasa yang diberikan. Kepercayaan masyarakat terhadap kualitas jasa profesional

akan meningkat jika auditor memiliki kemampuan professional dalam melaksanakan pekerjaannya. (Arens et al. 2006, Maryani dan Ludigdo 2001,Wahyudi 2007)

Jika kegiatan audit dilandasi dengan kemampuan professional aparat yang melakukan audit yaitu (1) memiliki kemampuan /keahlian yang disyaratkan, (2)independen, (3)serta menggunakan kemahiran professional secara cermat dan seksama, maka hasil audit yang dilakukan akan lebih baik (Arens et al.2006,Wahyudi 2003, Ikatan Akuntan Indonesia 2008, Badan Pemeriksa Keuangan 2008). Dengan demikian secara konseptual prefesionalitas aparat pengawasan fungsional mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan audit pemerintahan.

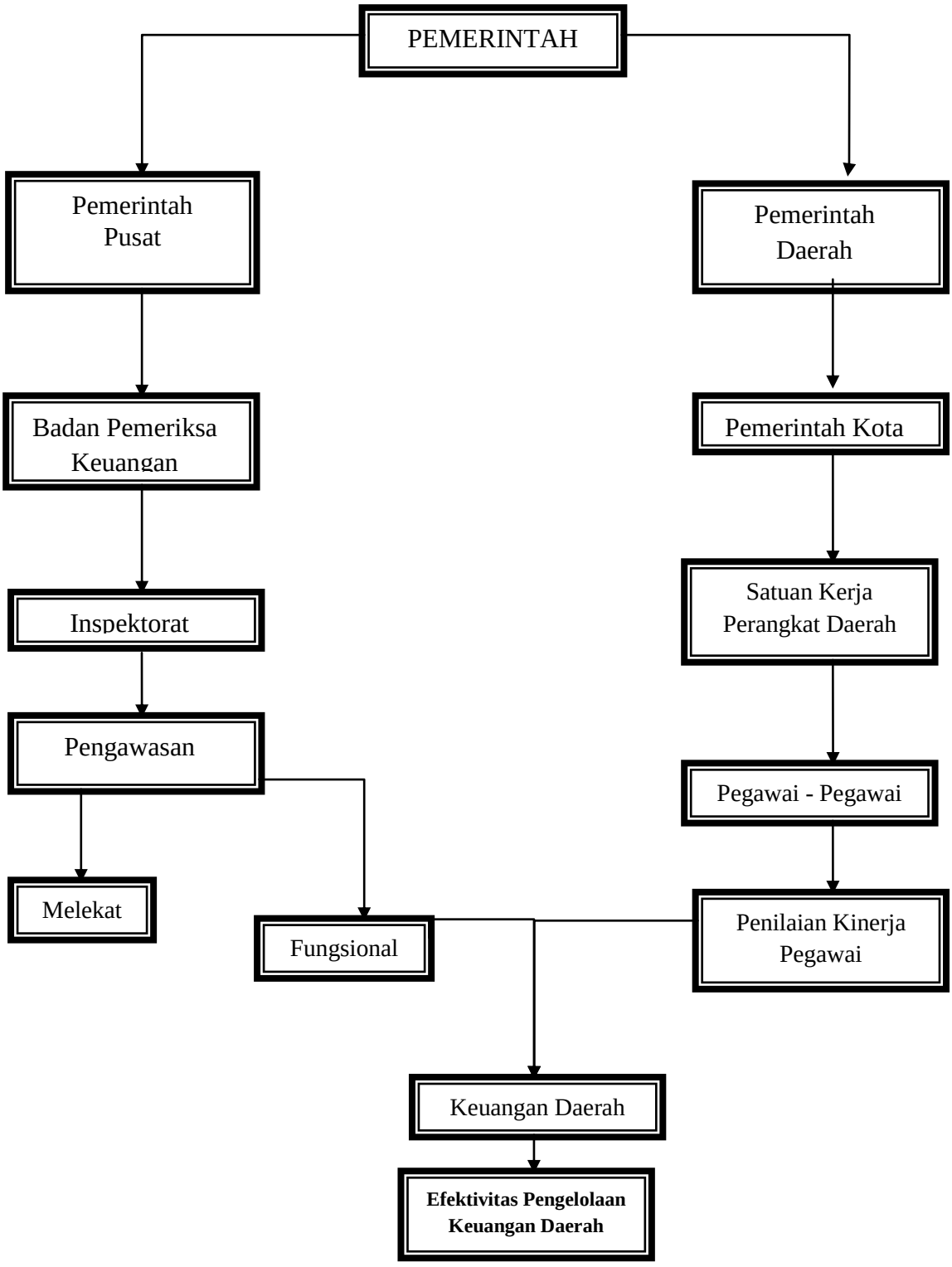
Penulis berpendapat bahwa pengawasan fungsional berpengaruh terhadap adanya efektivitas pengelolaan keuangan daerah ,dikarenakan bahwa pengawasan fungsional dapat meningkatkan adanya ke efektivitasan pengelolaan keuangan daerah, semakin sering melakukan pengawasan maka semakin bagus pula efektivitas pengelolaan keuangan daerahnya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Adanya suatu Pemerintahan tidak terlepas dari adanya Pemerintah yang merupakan suatu organisasi yang mempunyai peran besar dalam suatu Negara yang mencakup urusannya dengan masyarakat, teritorial dan urusan kekuasaan dalam mencapai tujuan Negara Ermaya Suradinata (2008 : 14). Pemerintah juga merupakan satu badan penyelenggara atas nama rakyat untuk mencapai tujuan suatu Negara, Sedangkan prosesnya kegiatannya disebut pemerintahan dan besar

kecilnya kekuasaan Pemerintah berasal dari rakyat, dengan demikian dalam menjalankan proses kegiatan Negara harus berdasarkan kemauan rakyat, karena rakyatlah yang menjadi jiwa bagi kehidupan dan proses berjalannya suatu Negara. Di dalam pemerintah itu ada dua Pemerintahan yaitu Pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Pemerintah pusat merupakan Pemerintah yang menjadi puasat segala bentuk kewenangan dalam suatu Pemerintahan sedangkan Pemerintahan Daerah merupakan unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Dengan demikian peran Pemerintah Daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak atau kewajiban suatu daerah dalam mencapai suatu tujuan. Pemerintah tersebut diharuskan mengelola keuangannya sendiri agar bisa tercipta suatu anggaran yang efektif dan efisien diantaranya di lingkungan Pemerintah pusat yaitu dengan adanya suatu badan pemeriksa keuangan (BPK) yang dapat melakukan suatu pemeriksaan keuangan. Selain BPK ada juga Inspektorat selaku Badan Pengawas Keuangan yang melakukan pengawasan dalam pengelolaan keuangan , macam – macam pengawasan ada yang melekat juga fungsional begitu juga di dalam Pemerintah daerah adanya peran Pemerintah dalam upaya pengelolaan keuangan yang terletak pada suatu Pemerintah kota yang didalamnya terdapat beberapa SKPD(Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang terkait guna menimbulkan adanya pengelolaan keuangan daerah. Di SKPD tersebut juga adanya pegawai-pegawai yang melakukan atau melaksanakan tugas untuk mendorong agar terciptanya suatu pengelolaan keuangan daerah, kinerja pegawai juga sangat diperlukan dalam hal pengelolaan keuangan daerah agar bisa efisien. Adanya penilaian terhadap

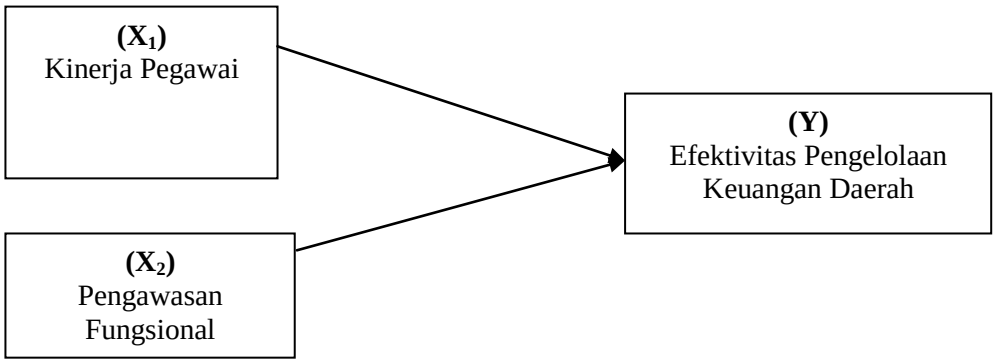
pegawai merupakan suatu cara agar pegawai bisa lebih berkembang dalam melaksanakan tugasnya sebaik-baiknya dengan berbagai keahliannya sehingga dapat membantu dalam hal pencapaian tujuan suatu pemerintahan. Di dalam pengelolaan keuangan daerah Pemerintah juga melakukan pengawasan yaitu pengawasan fungsional yang merupakan suatu pengawasan yang dilakukan oleh Aparat pengawasan fungsional guna menghasilkan hasil laporan yang efektif, aparat yang terkait antara lain adalah BPK dan Inspektorat, pengawasan fungsional dan penilaian kinerja pegawai berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah sehingga tujuannya agar tercipta efektivitas keuangan daerah yang dapat menumbuhkan tujuan dari suatu daerah tersebut.



Gambar 2.1 Bagan Kerangka Pemikiran

Tabel 2.1
Tabel Penelitian – Penelitian Sebelumnya

Nama Peneliti	Judul	Kesimpulan
Dina Handayani (2009)	Peranan Pengawasan Fungsional Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang, Tahun	Berdasarkan hasil pengujian statistik tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat peranan positif yang signifikan yaitu sebesar 0,920 antara pengawasan fungsional terhadap efektvitas pengelolaan keuangan daerah.
Askam Tuasikal	Pengaruh Pengawasan, Pemahaman Sistem Akuntansi Keuangan dan Pengelolaan Keuangan Terhadap Kinerja Unit Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Studi pada Provinsi dan Kabupaten/Kota di Maluku)	Secara parsial pengawasan internal dan eksternal berpengaruh terhadap pengelolaan keuangan unit satuan kerja pemerintah daerah
Dadang Sadeli (2008)	Profesionalitas Aparat Pengawasan Fungsional Intern Terhadap Pelaksanaan Audit Pemerintah dan Implikasinya Kepada Akuntanbilitas Keuangan Instansi Pemerintah Daerah	kualitas akuntabilitas keuangan Pemerintah Daerah dicirikan oleh akuntabilitas keuangan berisi pertanggungjawaban pengelolaan keuangan untuk melaksanakan program dan kegiatan pemerintahan, akuntabilitas keuangan berisi penilaian kinerja keuangan, akuntabilitas dibangun berdasarkan sistem informasi yang handal, akuntabilitas keuangan dinilai secara objektif dan independen, adanya tindak lanjut terhadap laporan penilaian atas akuntabilitas keuangan.
Dody Hermana (2008)	Pengaruh Penerapan Kebijakan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupatten Garut.	Secara simultan dapat dibuktikan bahwa kebijakan keuangan daerah berpengaruh kinerja pegawai dan berdampak terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah



Gambar 2.3
Gambar Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Pengertian hipotesis menurut Sugiyono (2009:93) adalah sebagai berikut :

"Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan."

Berdasarkan kerangka pemikiran maka penulis mencoba merumuskan hipotesis yang merupakan kesimpulan sementara dari penelitian sebagai berikut :

"Kinerja Pegawai dan Pengawasan Fungsional berpengaruh terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah baik secara parsial maupun simultan."