

**PENGARUH PENGAWASAN PREVENTIF, PENGAWASAN DETEKTIF,
PENGAWASAN MELEKAT DAN PENGAWASAN FUNGSIONAL
TERHADAP EFEKTIFITAS PENGENDALIAN ANGGARAN
(Studi Empiris pada SKPD di Kota Padang)**

SKRIPSI

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



Oleh:
SARI EKA PUTRI
2006/73437

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

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

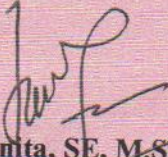
PENGARUH PENGAWASAN PREVENTIF, PENGAWASAN DETEKTIF, PENGAWASAN MELEKAT DAN PENGAWASAN FUNGSIONAL TERHADAP EFEKTIFITAS PENGENDALIAN ANGGARAN (STUDI EMPIRIS Pada SKPD di Kota Padang)

Nama : Sari Eka Putri
BP/NIM : 2006/73437
Program Studi : Akuntansi
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

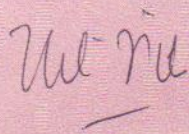
Padang, Februari 2011

Disetujui Oleh :

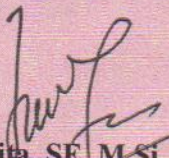
Pembimbing I


Lili Anita, SE, M.Si, Ak
NIP. 19710302 199802 2 001

Pembimbing II


Nelvirita, SE, M.Si, Ak
NIP. 19740706 199903 2 002

Mengetahui,
Ketua Prodi Akuntansi


Lili Anita, SE, M.Si, Ak
NIP. 19710302 199802 2 001

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

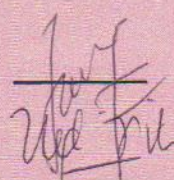
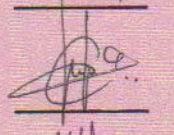
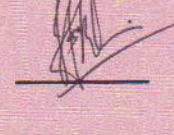
*Dinyatakan Lulus
Setelah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Skripsi Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi
Universitas Negeri Padang*

**PENGARUH PENGAWASAN PREVENTIF, PENGAWASAN DETEKTIF,
PENGAWASAN MELEKAT DAN PENGAWASAN FUNGSIONAL
TERHADAP EFEKTIFITAS PENGENDALIAN ANGGARAN
(STUDI EMPIRIS Pada SKPD di Kota Padang)**

Nama : Sari Eka Putri
BP/NIM : 2006/73437
Program Studi : Akuntansi
Keahlian : Akuntansi Sektor Publik
Fakultas : Ekonomi

Padang, Februari 2011

Tim Penguji

No.	Jabatan	Nama	Tanda Tangan
1.	Ketua	Lili Anita, S.E, M.Si, Ak	1. 
2.	Sekretaris	Nelvrita, S.E, M.Si, Ak	2. 
3.	Anggota	Charoline Cheisviyanny, S.E, M. Ak	3. 
4.	Anggota	Herlina Helmy, S.E, M.E, Ak	4. 

ABSTRAK

Sari Eka Putri (73437) : Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif, Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran. Program Studi Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Padang, 2011.

**Pembimbing : 1. Lili Anita, SE, M.Si, Ak.
2. Nelvirita, SE, M.Si, Ak.**

Penelitian ini bertujuan untuk menguji: 1) Pengaruh Pengawasan Preventif terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran. 2) Pengaruh Pengawasan Detektif terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran. 3) Pengaruh Pengawasan Melakat terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran. 4) Pengaruh Pengawasan Fungsional terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran

Jenis penelitian ini digolongkan pada penelitian yang bersifat kausatif. Populasi dalam penelitian ini adalah SKPD kota Padang. Pemilihan sampel dengan metode *total sampling*. Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer. Teknik pengumpulan data dengan teknik survei dengan menyebarkan kuesioner kepada Kepala dan Kepala Bagian Keuangan. Analisis yang digunakan adalah analisis regresi berganda dan uji t untuk melihat pengaruh pengawasan preventif, pengawasan detektif, pengawasan melekat, dan pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

Hasil pengujian menunjukkan bahwa: 1) Pengawasan Preventif berpengaruh signifikan positif terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran, dimana nilai signifikansi $0,023 < 0,05$ dan nilai $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $3,345 > 1,699$ sehingga H_1 diterima. 2) Pengawasan Detektif berpengaruh signifikan positif terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran, dimana nilai signifikansi $0,018 < 0,05$ dan $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $2,686 > 1,699$ sehingga H_2 diterima. 3) Pengawasan Melekat berpengaruh signifikan positif terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran, dimana nilai signifikansi $0,011 < 0,05$ dan $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $3,402 > 1,699$ sehingga H_3 diterima. 4) Pengawasan Fungsional berpengaruh signifikan positif terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran, dimana nilai signifikansi $0,025 < 0,05$ dan $t_{hitung} > t_{tabel}$ yaitu $2,568 > 1,699$ sehingga H_4 diterima.

Berdasarkan hasil penelitian ini, disarankan 1) Bagi seluruh instansi pemerintah kota Padang hendaknya terus meningkatkan pengendalian terhadap anggaran, sehingga kebocoran dapat dihindarkan. Bagi penelitian selanjutnya hendaknya menggunakan teknik pengumpulan data dengan teknik survei dan wawancara langsung terhadap responden untuk dapat menggali semua hal yang menjadi tujuan penelitian. 2) Bagi penelitian berikutnya sebaiknya menggunakan metode pengumpulan data dengan cara survei lapangan dan wawancara untuk menilai sejauhmana pengaruh antar variabel.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini yang berjudul “Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif, Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran”. Skripsi ini merupakan salah satu syarat memperoleh gelar sarjana ekonomi pada Program Studi Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.

Dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih terutama kepada Ibu Lili Anita, SE, M.Si, Ak sebagai pembimbing I dan Ibu Nelvirita, SE, M.Si, Ak sebagai pembimbing II yang telah menyediakan waktu dan tenaga untuk membimbing penulis selama ini. Selain itu, tak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dekan dan Pembantu Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
2. Ketua dan Sekretaris Program Studi Akuntansi.
3. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang.
4. Bapak dan Ibu Staf Tata Usaha dan Perpustakaan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Padang yang telah membantu dalam kelancaran Administrasi dan perolehan buku-buku penunjang skripsi.

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

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

Padang, Februari 2011

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	10
C. Pembatasan Masalah	11
D. Perumusan Masalah	11
E. Tujuan Penelitian	12
F. Manfaat Penelitian	13
BAB II. KAJIAN TEORI	14
A. Kajian Teori	14
1. Efektifitas Pengendalian Anggaran.....	14
2. Pengawasan Preventif	28
3. Pengawasan Detektif.....	32
4. Pengawasan Melekat.....	37
5. Pengawasan Fungsional	42

4. Penelitian yang Relevan	44
B. Pengembangan Hipotesis	45
C. Kerangka Konseptual	50
D. Hipotesis.....	52
BAB III. METODE PENELITIAN	53
A. Jenis Penelitian	53
B. Populasi Dan Sampel	53
C. Jenis dan Sumber Data	55
D. Metode Pengumpulan Data	55
E. Variabel Penelitian	55
F. Instrumen Penelitian	56
G. Uji Validitas dan Reliabilitas	59
H. Hasil Uji Coba Instrumen	61
I. Uji Asumsi Klasik	62
J. Teknik Analisis Data	63
K. Definisi Operasional	67
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	70
A. Gambaran Umum Objek Penelitian	70
B. Demografi Responden.....	71
C. Deskripsi Variabel Penelitian	74
D. Statistik Deskriptif	77
E. Uji Reabilitas Dan Validitas	82
F. Uji Asumsi Klasik	84

G. Hasil Pengujian Model	88
H. Pembahasan.....	94
BAB V. PENUTUP.....	101
A. Simpulan	101
B. Keterbatasan.....	101
C. Saran.....	102

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Daftar SKPD	54
2. Skala Pengukuran.....	57
3. Instrumen Penelitian	58
4. Nilai <i>Cronbach's Alpha & Corrected Item Total Correlation</i>	62
5. Tingkat Pengembalian Responden	71
6. Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	71
7. Karakteristik Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan	72
8. Karakteristik Responden Berdasarkan Lama Bekerja	73
9. Distribusi Frekuensi Variabel Efektifitas Pengendalian Anggaran	74
10. Distribusi Frekuensi Variabel Pengawasan Preventif.....	75
11. Distribusi Frekuensi Variabel Pengawasan Detektif.....	77
12. Distribusi Frekuensi Variabel Pengawasan Melekat.....	78
13. Distribusi Frekuensi Variabel Pengawasan Fungsional.....	79
14. Statistik Deskriptif	80
13. Nilai <i>Corrected Item Total Correlation</i> Terkecil	82
14. Nilai <i>Cronbach's Alpha</i> Penelitian	83
15. Uji Normalitas	85
16. Uji Multikolinearitas	86
17. Uji Heterokedastisitas	87

18. Uji Koefisien Determinasi (R^2).....	88
19. Koefisien Regresi.....	89
20. Uji F Hitung	91

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
Kerangka Konseptual	51

DAFTAR LAMPIRAN

1. Kuesioner Penelitian	104
2. Hasil Analisis Validitas dan Realibilitas.....	108
3. Statistik Deskriptif	116
4. Uji Normalitas, Uji Multikolinearitas, Uji Heterokedastisitas	117
5. Uji Hipotesis	117
6. Tabel Distribusi Frekuensi Skor Variabel.....	120

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diamandemen dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi yang penuh, luas dan bertanggung jawab pada daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah dengan berdasarkan undang-undang tersebut juga melahirkan nuansa baru, yaitu pergeseran kewenangan pemerintahan yang sentralistik birokratik ke pemerintahan yang desentralistik partisipatoris.

Otonomi daerah yang seluas-luasnya yang mulai dilaksanakan tahun 2001 membawa dampak pada berbagai aspek kehidupan di daerah, termasuk reformasi manajemen keuangan daerah. Jadi paling tidak ada dua alasan mengapa reorientasi di bidang ini diperlukan (1) pelimpahan berbagai wewenang dan urusan kepada daerah akan mengakibatkan manajemen keuangan daerah menjadi semakin kompleks dan (2) tuntutan publik akan pemerintahan yang baik (*good governance*) memerlukan adanya perubahan paradigma dan prinsip-prinsip manajemen keuangan daerah, baik pada tahap penganggaran, implementasi maupun pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2006).

Tujuan dari program otonomi daerah itu sendiri adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif

terhadap kebutuhan, potensi, maupun karakteristik di daerah masing-masing. Hal ini dapat ditempuh melalui peningkatan yang menyangkut efektifitas pengendalian anggaran pada setiap unit pemerintah.

Pemerintah sebagai pembuat kebijakan, memegang peranan penting untuk membina serta mengawasi jalannya anggaran dengan membentuk peraturan perundang-undangan dan menyiapkan aparat yang kompeten. Untuk menyiapkan aparat yang kompeten maka pemerintah melakukan pembinaan. Pembinaan dilakukan dengan memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan, supervisi, dan evaluasi di bidang pengelolaan keuangan daerah terhadap aparat yang menjalankan dan yang mengawasi jalannya anggaran (PP Nomor 20 Tahun 2001). Pengawas pelaksanaan anggaran diawasi oleh satuan unit pelaksanaan anggaran, baik saat realisasi anggaran maupun setelah realisasi anggaran (Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002).

Peningkatan pengendalian anggaran sektor publik tidak terbatas hanya pada peningkatan keahlian, tapi juga meningkatkan itikad baik dalam pelaksanaan. Anggaran yang tidak dilaksanakan dengan semestinya mengakibatkan kebocoran anggaran. Hal ini menjadikan prosedur yang telah dibuat menjadi tidak efektif dalam menjamin terlaksananya pengendalian anggaran.

Anggaran pada prinsipnya digunakan sebagai pedoman kerja, pengkoordinasian kerja, dan pengawasan kerja (Munandar, 2001). Anggaran semestinya direalisasikan kepada masyarakat agar perekonomian masyarakat bergerak sehingga tercipta pembangunan yang sesuai sasaran.

Anggaran merupakan rencana yang diungkapkan secara kuantitatif, biasanya dalam unit moneter. Mardiasmo (2002) memberikan definisi mengenai anggaran, bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Pengendalian berperan sebagai suatu pedoman untuk membantu segala kegiatan agar berjalan sebagaimana mestinya (Porter 1992). Jadi, pengendalian terhadap anggaran adalah proses untuk memastikan bahwa anggaran sampai hal spesifik dilaksanakan secara tepat dan efisien. Pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran dilakukan dengan tujuan menjamin agar pengumpulan penerimaan negara dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara, tidak menyimpang dari rencana yang telah digariskan dalam anggaran negara (Revrison, 1999).

Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Jadi, efektifitas pengendalian anggaran adalah berhasil atau tidaknya tujuan dari pengendalian terhadap anggaran tersebut dilaksanakan. Efektifitas pengendalian terhadap anggaran akan meminimalisir penyimpangan dan kebocoran anggaran.

Revrison (1999) mengatakan pihak yang paling bertanggung jawab atas kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan tujuan dan rencana adalah pihak atasan, maka pengawasan sesungguhnya mencakup aspek pengendalian dan pemeriksaan yang dilakukan pihak atasan terhadap bawahan. Pengawasan dalam pemerintahan dapat dibagi menurut sifatnya (pengawasan preventif dan detektif), ruang lingkup

(pengawasan internal dan eksternal), dan metodenya (pengawasan melekat dan pengawasan fungsional).

Secara umum yang dimaksud pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah digariskan. Sedangkan dalam seminar Indische Compshiliteitwet (ICW) tanggal 30 Agustus 1970 dalam Abdul (2001), telah disepakati bahwa pengawasan merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan utama pengawasan adalah untuk memahami apa yang salah demi perbaikan dimasa datang, dan mengarah pada seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.

Prosedur atau peraturan-peraturan pemerintahan yang mendukung pengendalian disebut dengan pengawasan preventif. Revrisond (1999) menjelaskan bahwa pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilaksanakannya suatu kegiatan. Porter (1992) mengatakan tipe pengawasan preventif sangat diperlukan karena dapat menghentikan timbulnya permasalahan. 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. Para pendesain sistem harus menekankan pengendalian mereka pada pengawasan preventif. Merupakan hal yang lebih ekonomis dan lebih baik bagi hubungan antar manusia untuk mencegah suatu permasalahan sebelum timbul daripada mendeteksi dan mengoreksi permasalahan setelah terjadi. Pengawasan preventif akan membantu tercapainya pengendalian terhadap pelaksanaan anggaran.

Setelah prosedur ini dilaksanakan, maka nantinya aparat yang ditugaskan untuk mengawasi anggaran akan melakukan pengecekan untuk memastikan bahwa anggaran telah dijalankan dengan baik dan mengidentifikasi kesalahan yang mungkin terjadi, ini disebut dengan pengawasan detektif. Pengawasan detektif merupakan salah satu bentuk pengawasan yang membantu terlaksananya pengendalian terhadap anggaran. Revrisond (1999) menjelaskan bahwa pengawasan detektif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban bendaharawan. Pengawasan ini biasanya dilakukan setelah dilakukan tindakan/kegiatan, yaitu dengan membandingkan antara yang telah terjadi dengan yang seharusnya terjadi. Selain itu pengawasan detektif juga dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan biayanya telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan.

Sebagaimana yang dikemukakan Revrisond (1999) pengawasan detektif ini dapat dilakukan dari dekat, yaitu dengan melakukan pengawasan di tempat berlangsungnya pekerjaan atau di tempat diselenggarakannya kegiatan administrasi. Pemeriksaan dalam hal ini tidak hanya dilakukan terhadap bukti-bukti tersebut secara

material. Kelemahan utama dari pengawasan ini adalah kemungkinan kolusi antara aparat pengawasan dengan pihak yang sedang diawasi. Hal ini dimungkinkan karena sebelum melaksanakan tugas, biasanya petugas pemeriksa terlebih dahulu menyampaikan pemberitahuan mengenai waktu pengawasan, kepada instansi yang akan diperiksa. Hal ini mengakibatkan instansi yang akan diperiksa dapat menyiapkan diri terlebih dahulu dengan menerbitkan administrasi keuangannya.

Agar pengawasan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukannya peran lembaga-lembaga teknis yang berkaitan dengan tugas pengawasan baik di daerah maupun di pusat secara efektif. Bila ternyata kemudian ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu diharapkan dapat segera dikendalikan, dan dapat pula segera diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi ini, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat mencapai tujuannya secara maksimal sehingga dapat meningkatkan efektifitas pengendalian anggaran (Revrison, 1999).

Revrison (1999) menjelaskan bahwa pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau menilai apakah program kerja yang diterapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengawasan melekat merupakan salah satu syarat bagi keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan pembangunan secara baik. Keberhasilan waskat ini pada akhirnya akan menyebabkan waskat itu

sendiri tumbuh menjadi perilaku yang melekat dalam tata kerja pemerintahan, dan berkembang menjadi budaya atau kultur baru aparatur pemerintahan. Tujuan pengawasan melekat adalah terciptanya kondisi yang mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan, kebijaksanaan, rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dilakukan oleh atasan langsung.

Untuk menjamin efektifitas pelaksanaan tugas kepengawasannya itu, tidak bisa tidak, seorang atasan atau pimpinan suatu instansi, dituntut untuk mengembangkan suatu sistem pengawasan tertentu. Revrisond (1999), mengatakan bahwa pengawasan melekat merupakan suatu tindakan yang menjadi bagian dari aspek pengendalian, apabila pengawasan melekat telah tercapai sesuai yang diharapkan maka akan mendukung terlaksananya pengendalian anggaran yang efektif.

Revrisond (1999) menjelaskan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal maupun dari lingkungan eksternal pemerintahan. Pengawasan fungsional tersebut dilakukan oleh lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan fungsional melalui audit, investigasi, dan penilaian untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan pengawasan fungsional diarahkan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan,

dengan tujuan agar pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan itu, berlangsung sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 menyimpulkan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang dilakukan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. Setiap kegiatan pengawasan fungsional yang dilakukan oleh pengawasan internal dan pengawasan eksternal memiliki suatu tujuan untuk kepentingan bersama, yang mana diperlukan suatu perlakuan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut apalagi menyangkut pengawasan fungsional butuh sekali kontrol dan pengawasan dari aparat pengawasan itu sendiri sehingga akan terlaksananya pengendalian anggaran yang efektif.

Fenomena yang terjadi pada saat ini menunjukkan bahwa pemberian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang terlalu cepat tanpa pengawasan yang cukup justru meningkatkan korupsi di daerah. Salah satu cara yang tepat untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan mengoptimalkan fungsi pengawasan (Mardiasmo, 2002).

Setiap kekurangan dan kelemahan dari pelaksanaan pengendalian anggaran, akan berdampak pada realisasi anggaran yang kurang optimal. Padang Ekspres melansir bahwa “pemerintah mengupayakan pengawasan yang ketat, karena pencapaian realisasi yang dilakukan SKPD di Kota Padang belum sesuai dengan anggaran yang tersedia” (www.padangekspres.co.id). Kelemahan pelaksanaan anggaran ini juga didukung dengan pernyataan Anggota Komisi B DPRD Kota

Padang H. Erfan yang mengatakan bahwa rendahnya realisasi anggaran Pemko Padang karena kurangnya komitmen pada aturan (Padang Ekspres, 10 Oktober 2008). Kurangnya komitmen pemerintah pada aturan mengindikasikan lemahnya evaluasi pemerintah yang merupakan bagian dari pengawasan detektif.

Padang Ekspres (26 Desember 2008) juga memuat realisasi anggaran APBD 2008 Kota Padang hingga September baru mencapai sekitar 69,9 persen di masa sisa penggunaan anggaran, meskipun pemerintah Kota Padang menargetkan penggunaan anggaran mencapai angka 90 persen di akhir tahun. Jadi hal tersebut menandakan realisasi anggaran belum berjalan maksimal. Tingkat realisasi anggaran dari setiap SKPD dinilai masih banyak yang tidak mencapai target. Hal ini diindikasikan sebagai kurangnya pengawasan terhadap pengendalian anggaran tersebut. Data tingkat pencapaian realisasi anggaran dapat kita peroleh dari informasi yang dipublikasikan pada media massa (www.padangekspres.co.id).

Arif (2009) telah melakukan penelitian yang bertujuan untuk menguji pengaruh pengawasan preventif dan pengawasan detektif terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Hasil penelitian ini mendukung adanya hubungan kausalitas antara pengawasan dengan efektifitas pengendalian anggaran. Irwan (2009) juga menguji pengaruh pengawasan melekat dan pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran yang diteliti pada Dinas Propinsi Sumatera Barat. Hasil dari penelitian tersebut menemukan bahwa pengawasan melekat dan pengawasan fungsional berpengaruh positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Perbedaan penelitian dengan penelitian terdahulu, penulis ingin mencoba

menggabungkan semua variabel dan mencoba melakukan penelitian pada tempat yang berbeda.

Sebagaimana yang diketahui, pejabat dinas pemerintah daerah sebagai bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah juga mempunyai fungsi sebagai pengawas terhadap jalannya pelaksanaan anggaran pemerintahan daerah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan kerja pengelola keuangan daerah selaku penjabat pelaksana keuangan daerah dan kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku penjabat pengguna anggaran/barang daerah.

Dari fenomena di atas dapat dilihat bahwa belum efektifnya pengawasan yang dilakukan aparatur pemerintah dalam melakukan realisasi anggaran dan belum efektif dan efisiennya pengawasan yang dilakukan. Penelitian-penelitian sebelumnya telah memberikan penjelasan mengenai keterkaitan variabel-variabel pengawasan terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Hasil penelitian-penelitian tersebut berpengaruh positif. Dalam penelitian ini berupaya kembali menguji keterkaitan pengaruh antara variabel-variabel.

Melihat fenomena yang terjadi di Kota Padang, maka penulis tertarik untuk mengembangkan penelitian tersebut dengan variabel yang lebih luas di Kota Padang. Sehingga penulis melakukan penelitian yang tertuang dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif, Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka masalah yang dapat diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sejauhmana pengaruh pengawasan preventif terhadap efektifitas pengendalian anggaran pemerintahan Kota Padang.
2. Sejauhmana pengaruh pengawasan detektif terhadap efektivitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang.
3. Sejauhmana pengaruh pengawasan melekat terhadap efektivitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang.
4. Sejauhmana pengaruh pengawasan fungsional terhadap efektivitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang.
5. Sejauhmana mekanisme pengawasan dapat mempengaruhi efektivitas pengendalian anggaran Kota Padang.
6. Sejauhmana terdapat tindakan koreksi yang dilakukan pihak terkait atas kesalahan yang terjadi.

C. Pembatasan Masalah

Terdapat banyak jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap pelaksanaan anggaran, seperti pengawasan eksternal, pengawasan melekat, pengawasan fungsional, dan sebagainya. Dalam penelitian ini masalah yang diteliti dibatasi hanya pada jenis pengawasan preventif, detektif, melekat dan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada Dinas Pemeritahan Kota Padang.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sejauhmana pengaruh pengawasan preventif terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang?
2. Sejauhmana pengaruh pengawasan detektif terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang?
3. Sejauhmana pengaruh pengawasan melekat terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang?
4. Sejauhmana pengaruh pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada pemerintahan Kota Padang?

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris mengenai:

1. Pengaruh pengawasan preventif terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada dinas pemerintahan Kota Padang.
2. Pengaruh pengawasan detektif terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada dinas pemerintahan Kota Padang.
3. Pengaruh pengawasan melekat terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada dinas pemerintahan Kota Padang.

4. Pengaruh pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada dinas pemerintahan Kota Padang.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai kegunaan dan manfaat yang sangat banyak bagi pemerintah kota, peneliti lain dan bagi penulis sendiri:

1. Bagi penulis, dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengembangan ilmu penulis khususnya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
2. Bagi akademis, sebagai bahan kontribusi pemikiran terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan sebagai acuan dalam pengembangan di bidang akuntansi sektor publik khususnya mengenai pengawasan dan pengendalian anggaran.
3. Bagi entitas pemerintah, dapat digunakan sebagai dasar penilaian untuk melihat sejauhmana efektifitas pengawasan yang dilakukan, khususnya pengawasan preventif, detektif, melekat dan fungsional, sehingga pemerintah dapat menentukan langkah yang lebih tepat untuk melakukan perbaikan ke arah yang lebih baik.
4. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya.

BAB II

KAJIAN TEORI, KERANGKA KONSEPTUAL, DAN HIPOTESIS

A. Kajian Teori

1. Efektifitas Pengendalian Anggaran

a. Definisi Anggaran

Munandar (2001) mengatakan yang dimaksud anggaran ialah suatu rencana yang disusun secara sistematis, yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan, yang dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu di masa yang akan datang. Rencana adalah suatu penerimaan terlebih dahulu tentang aktifitas atau kegiatan yang akan dilakukan di waktu yang akan datang. Jadi anggaran juga merupakan suatu rencana, karena anggaran merupakan penentuan terlebih dahulu tentang kegiatan-kegiatan di waktu yang akan datang.

Anggaran merupakan suatu rencana kerja jangka pendek yang disusun berdasarkan rencana jangka panjang yang ditetapkan dalam proses penyusunan program (*programing*) Mulyadi (2001). Menurut Supriyono (2001) anggaran adalah suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang, untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu, biasanya satu tahun.

Anggaran dapat juga dikatakan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu dalam ukuran *financial*. Penyusunan anggaran dalam organisasi sektor publik terutama pemerintah merupakan sebuah proses yang cukup rumit dan mengandung muatan politis.

1) Fungsi Anggaran

Munandar (2001) mengatakan anggaran mempunyai tiga kegunaan pokok, yaitu sebagai *pedoman kerja* (memberikan arahan sekaligus memberikan target-target yang harus dicapai oleh kegiatan-kegiatan di masa yang akan datang), sebagai *alat pengkoordinasian kerja* (agar semua bagian-bagian yang terdapat dalam badan/organisasi dapat saling menunjang, saling berkerja sama dengan baik, untuk menuju ke sasaran yang telah ditetapkan), sebagai *alat pengawasan kerja* (sebagai tolak ukur, sebagai alat pembanding untuk menilai/evaluasi realisasi kerja badan/organisasi nantinya).

Indra (2006) diketahui bahwa anggaran juga memiliki fungsi sebagai:

- a. Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja.
- b. Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan.
- c. Anggaran sebagai alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan.
- d. Anggaran sebagai alat pengendali unit kerja.
- e. Anggaran sebagai alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam mencapai visi organisasi.

- f. Anggaran merupakan instrumen politik.
- g. Anggaran merupakan instrumen kebijakan fiskal.

2) Tujuan anggaran

Menurut Indra (2001), tujuan anggaran pemerintahan adalah:

- 1) Untuk merasionalkan penggunaan dana yang tersedia agar dapat mencapai hasil yang sebaik-baiknya.
- 2) Untuk menyempurnakan rencana yang telah disusun sebelumnya.
- 3) Untuk memperinci penggunaan sumber-sumber menurut objek pembelanjanya, sehingga dapat mempermudah pengawasan terhadap penggunaan penerimaan pemerintah.
- 4) Untuk digunakan sebagai landasan formal yuridis penggunaan sumber-sumber penerimaan serta sebagai alat untuk mengadakan pembatasan-pembatasan penggunaan yang mungkin melebihi ketentuan anggaran.
- 5) Untuk menampung dan menganalisis serta memutuskan beberapa alokasi pembiayaan terhadap pelaksanaan dari seluruh program dan proyek-proyek pemerintah yang diusulkan oleh aparat pelaksana.

3) Karakteristik anggaran

Anggaran yang baik, tentu harus memiliki beberapa kriteria yang harus dipenuhi. Indra (2006) membagi karakteristik anggaran sektor publik sebagai berikut:

- 1) Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan non keuangan.

- 2) Anggaran umumnya mencakup jangka waktu tertentu, satu atau beberapa tahun.
- 3) Anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.
- 4) Usulan anggaran ditelaah dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusunan anggaran.
- 5) Sekali disusun anggaran hanya dapat diubah dalam kondisi tertentu.

4) Norma dan prinsip anggaran

Dalam melakukan penyusunan anggaran, hendaknya mengacu pada norma dan prinsip sebagai berikut (Widjaja, 2004):

1) Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Transparansi tentang anggaran merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab.

2) Disiplin Anggaran

Struktur anggaran harus di susun dan dilaksanakan secara konsisten dengan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pengembangan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus berdasarkan azas efisiensi, tepat guna dan dapat dipertanggungjawabkan.

3) Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintahan dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh masyarakat. Untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian layanan.

4) Efisiensi dan Efektifitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal untuk kepentingan masyarakat, sehingga anggaran harus disusun dengan memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektifitas kegiatan dalam mencapai tujuan dan sasaran.

5) Format Anggaran

Anggaran dapat disusun dengan format surplus dan defisit. Apabila surplus, maka dana lebih dimasukkan kedalam pos dana cadangan, sedangkan bila defisit dimasukkan atau ditutupi pada pos sumber pembiayaan pinjaman sesuai ketentuan yang berlaku.

b. Pengendalian Anggaran

Sejalan dengan pemberlakuan otonomi daerah dan Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik, berarti makin tinggi tuntutan untuk meningkatkan pengendalian dalam pelaksanaan anggaran daerah. Untuk mencapai pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, menteri/pimpinan

lembaga, gubernur, dan bupati/walikota wajib melakukan pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan keuangan pemerintah. Pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dilaksanakan dengan berpedoman pada Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah. SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008).

Revrisond (1999) menjelaskan bahwa pengendalian anggaran adalah segala tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan negara berjalan sesuai dengan tujuan, rencana, dan aturan-aturan yang telah digariskan. Karena yang menjadi objek pengendalian keuangan negara terutama adalah anggaran negara, maka pengendalian keuangan negara dari segi anggaran dapat pula dinyatakan sebagai segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan penerimaan-penerimaan negara, dan penyaluran pengeluaran-pengeluaran negara.

c. Definisi Efektifitas Pengendalian Anggaran

Jones dan Pendlebury (2000) menjelaskan bahwa anggaran menyediakan hubungan penting antara perencanaan dan pengendalian. Pengendalian dapat dilakukan dengan membandingkan hasil yang dianggarkan dengan hasil yang diperoleh untuk menjamin bahwa tingkat pengeluaran tidak dilampaui dan tingkat aktivitas yang direncanakan tercapai. Mardiasmo (2002) mengatakan bahwa

efektifitas adalah ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Jadi, efektifitas pengendalian adalah berhasil atau tidaknya tujuan dari pengendalian terhadap anggaran tersebut dilaksanakan.

Jones dan Pendlebury (2000) menjelaskan pengendalian anggaran berhubungan dengan upaya yang dilakukan agar pengeluaran aktual sejalan dengan jumlah yang dianggarkan dan bahwa tujuan dan tingkat aktivitas yang dicantumkan dalam anggaran tercapai. Anggaran menggambarkan standar efektivitas karena anggaran memuat suatu set keluaran yang diinginkan dan standar efisiensi karena anggaran memerinci masukan yang diperlukan untuk menghasilkan keluaran yang diinginkan. Dengan demikian, efektivitas pengendalian keuangan dalam penganggaran adalah dicapainya realisasi pengeluaran anggaran yang sesuai dengan rencananya.

Pendlebury (2000) menjelaskan pengendalian anggaran berhubungan dengan upaya yang dilakukan agar pengeluaran aktual sejalan dengan jumlah yang dianggarkan dan bahwa tujuan dan tingkat aktivitas yang dicantumkan dalam anggaran tercapai. Salah satu upaya tersebut adalah pengawasan. Zulkifli (2003) mengatakan pengawasan adalah kegiatan manajemen yang berkaitan dengan pemeriksaan untuk menentukan apakah pelaksanaannya sudah dikerjakan sesuai dengan perencanaan dan melakukan koreksi bagi pelaksanaan yang belum terealisasi. Jadi dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pengendalian dan pengawasan adalah sama. Widjaja (2002) mengungkapkan lebih lanjut bahwa pada umumnya pengendalian anggaran bertujuan untuk:

- 1) Menjaga agar rencana itu dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan.
- 2) Menjaga agar pelaksanaannya itu tetap sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Menjaga agar tugas itu dijalankan berdaya guna (termasuk pengurusan, pemeliharaan) sesuai dengan tujuan.
- 4) Melakukan usaha-usaha untuk mengatasi hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya.

Lampiran Instruksi Presiden Nomor 15/1983 Pasal 1 dalam Revisi (1999), menyatakan bahwa dalam merencanakan dan melaksanakan pengendalian perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Terlaksananya tugas umum pemerintahan secara tertib didasarkan pada perundang-undangan yang berlaku serta didasarkan pada sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Terlaksananya Pembangunan sesuai dengan rencana serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
- c. Tercegahnya pemborosan, kebocoran, penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, efektif dan berdaya guna.

2. Pengawasan

Sebagai upaya untuk meningkatkan pengendalian keuangan daerah, diperlukan pengawasan yang optimal dalam pelaksanaannya. Pengawasan diperlukan untuk agar tidak terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pemberian kewenangan dan keleluasaan di daerah harus diikuti pengawasan yang kuat. Penguatan fungsi pengawasan harus dilakukan sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) dan didukung partisipasi semua pihak baik secara langsung maupun tidak langsung.

a. Pengertian Pengawasan

Secara umum yang dimaksud dengan pengawasan adalah segala kegiatan dan tindakan untuk menjamin agar pelaksanaan suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Bohari (1995) memandang bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksinya bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Pengawasan berupa tindakan atau kegiatan usaha untuk mengawasi dan mengendalikan pekerjaan bawahan secara langsung yang harus dilakukan sendiri oleh setiap pimpinan. Adapun pengawasan ini dimaknai sebagai serangkaian

kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Juhir (1994) mengatakan bahwa pengawasan adalah pengawasan yang otomatis timbul pada saat melakukan tindakan dalam melaksanakan tanggung jawab pimpinan didalam pemerintahan.

Pengertian pengawasan menurut Shinta (2000) adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan hasil yang dikehendaki. Dalam pengertian pengawasan terlihat tujuan pengawasan yaitu mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana.

Menurut Shinta (2000) definisi pengawasan yakni suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan terlaksana, dan mengkoreksi bila perlu dengan maksud pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Bertolak dari pandangan tentang pengertian pengawasan tersebut maka jelaslah bahwa pengawasan tersebut merupakan suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan dan kesulitan dalam pelaksanaan, sehingga berdasarkan pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud keinginan semula.

b. Tujuan Pengawasan

Tujuan pengawasan pada dasarnya adalah mengamati apa yang sungguh-sungguh terjadi serta membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi.

Bila ternyata kemudian ditemukannya ada penyimpangan atau hambatan, maka penyimpangan atau hambatan itu diharapkan dapat segera dikenali, agar dapat pula segera diambil tindakan koreksi.

Sedangkan tujuan pengawasan keuangan daerah dalam garis besarnya menurut Bambang (2003), adalah:

- 1) Untuk menjamin keamanan seluruh komponen keuangan daerah.
- 2) Untuk menjamin dipatuhinya berbagai aturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.
- 3) Untuk menjamin dilakukannya berbagai upaya penghematan, efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah.

Pengawasan sangat erat kaitannya dengan rencana dari suatu pemerintahan maka dapat disimpulkan tujuan pengawasan adalah untuk mengamati apa yang sebenarnya terjadi dan membandingkannya dengan apa yang seharusnya terjadi, dengan maksud untuk secepatnya melaporkan penyimpangan atau hambatan kepada pimpinan yang bersangkutan agar dapat diambil tindakan korektif yang perlu.

c. Sifat Pengawasan

Sifat-sifat pengawasan dikemukakan Salman (2001), meliputi:

- 1) Mencari fakta tentang tugas yang dilaksanakan dan aspek psikologis seperti rasa hormat, dihargai, dan kemajuan dalam karir.
- 2) Preventif untuk mencegah penyimpangan dan penyelewengan.
- 3) Diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang sedang dilaksanakan.

- 4) Sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi.
- 5) Mempermudah untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikerjakan
- 6) Tidak menghambat usaha peningkatan efisiensi.
- 7) Bahkan mencari atau menentukan siapa yang salah tetapi menemukan apa yang tidak benar.
- 8) Membimbing agar pelaksana meningkatkan kemampuan mereka dalam melakukan tugasnya.

d. Prinsip Pengawasan

Dalam pemerintahan untuk menjamin agar semua kegiatan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan yang dibarengi dengan tindakan penertiban. Pengawasan mempunyai arti luas yang bersifat menyeluruh yang didalamnya tercakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan penilaian terhadap semua kegiatan dalam organisasi pemerintahan.

Pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas dimana perlu adanya prinsip-prinsip pengawasan. Menurut Salman (2001) mengatakan prinsip pengawasan antara lain:

- 1) Pengawasan hendaknya dimulai sejak rencana disusun yang menyangkut efisiensi dan efektifitas seluruh kegiatan penggunaan sumber daya.
- 2) Temuan pengawasan harus ditindak lanjuti oleh pihak-pihak yang terkait.

- 3) Pengawasan hendaklah orang yang mempunyai kemampuan teknis, kesungguhan kerja dan kepribadian terpuji.
- 4) Pengawasan hendaklah dilakukan atas dasar rencana yang telah disusun, tidak boros, tepat waktu dan mengenai objek yang tepat.

e. Jenis-jenis Pengawasan

Revrisond (1999) menjelaskan bahwa pengawasan menurut sifatnya dapat dikelompokkan menjadi:

1) Pengawasan Preventif

Pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan negara.

2) Pengawasan Detektif

Pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen laporan pertanggungjawaban, biasanya dilakukan setelah dilakukannya kegiatan.

3) Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah sebagai pengawasan atasan langsung dengan tujuan terciptanya kondisi yang mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan tugas-tugas pembangunan yang dilakukan oleh atasan langsung.

4) Pengawasan Fungsional

Pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik berasal dari lingkungan internal, maupun dari lingkungan eksternal pemerintahan.

f. Proses Pengawasan

Menurut T.Hani (1995) proses pengawasan yang harus dilalui dalam pelaksanaan pengawasan meliputi:

- 1) Penetapan standar.
- 2) Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan.
- 3) Mengukur pelaksanaan kegiatan (evaluasi).
- 4) Perbandingan dengan standar dan penganalisaan penyimpangan.
- 5) Pengambilan tindakan koreksi.

Menurut T.Hani (1995) mengemukakan ada 5 langkah pengawasan:

- a. Penetapan standar.
- b. Penetapan pengukuran pelaksanaan kegiatan.
- c. Pengukuran pelaksanaan kegiatan dan evaluasi.
- d. Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan menganalisis penyimpangan-penyimpangan.
- e. Pengambilan tindakan koreksi.

3. Pengawasan Preventif

Porter (1992) mengatakan tipe pengawasan preventif sangat diperlukan karena dapat menghentikan timbulnya permasalahan. Para pendesain sistem harus menekankan pengendalian mereka pada *pengawasan preventif*. Adalah lebih ekonomis dan lebih baik bagi hubungan antara manusia untuk mencegah suatu permasalahan sebelum timbul dari pada mendeteksi dan mengkoreksi permasalahan setelah terjadi. Pengawasan preventif meliputi standat, desain formulir, formulir-formulir yang dinomori (dinomori terlebih dahulu secara tercetak), dokumentasi, kata-kata sandi, konsistensi operasi.

a. Pengertian Pengawasan Preventif

Menurut Revrisond (1999), pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan negara. Pengawasan preventif pada dasarnya dilakukan untuk mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Widjaja (2002) mengatakan pengawasan preventif pada umumnya tidak dilanjutkan oleh unit-unit pengawasan yang telah ditetapkan. Pengawasan preventif ini biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus di tempuh dalam melaksanakan kegiatan.

b. Tujuan Pengawasan Preventif

Menurut Revrisond (1999), tujuan pengawasan preventif secara terinci adalah sebagai berikut:

- 1) Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
- 2) Memberikan pedoman bagi terselenggaranya pelaksana kegiatan yang efisien dan efektif.
- 3) Menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai.
- 4) Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

c. Bentuk Pengawasan Preventif

Tujuan pengawasan preventif terutama untuk mencegah terjadinya penyimpangan pada pelaksanaan anggaran. Menurut Bambang (2003), bentuk pelaksanaa pengawasan preventif anggaran secara terperinci sebagai berikut :

- 1) Menetapkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai
- 2) Menetapkan strategi dan prioritas program yang hendak dilaksanakan
- 3) Menentukan wewenang dan tanggung jawab berbagai instansi sehubungan dengan tugas pokoknya masing-masing.
- 4) Membentuk pedoman pelaksanaan kegiatan atau program secara jelas sesuai dengan prinsip-prinsip kehematan, efisiensi dan efektifitas.

d. Prosedur Pengawasan Preventif

Prosedur-prosedur yang harus ditempuh dari kegiatan pemerintahan terdapat dalam peraturan pemerintahan tentang sistem pengendalian internal, PP Nomor 60 tahun 2008, pasal 18, yaitu:

1. Pembinaan sumber daya manusia sekurang-kurangnya harus;
 - a. Mengkomunikasikan visi, misi, tujuan, nilai dan strategi instansi kepada pegawai
 - b. Membuat strategi perencanaan dan pembinaan sumber daya manusia yang mendukung pencapaian visi dan misi
 - c. Membuat uraian jabatan, prosedur rekrutmen, program pendidikan dan pelatihan pegawai, sistem kompensasi, program kesejahteraan dan fasilitas pegawai, ketentuan disiplin pegawai, sistem penilaian kinerja, serta rencana pengembangan karir
2. Pengendalian terhadap pengelolaan sistem informasi untuk memastikan akurasi dan kelengkapan informasi, meliputi;
 - a. Pengendalian umum
 - b. Pengendalian aplikasi
3. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menetapkan, mengimplementasikan dan mengkomunikasikan pengendalian fisik terhadap aset kepada seluruh pegawai, sedikitnya melalui:
 - a. Rencana identifikasi, kebijakan, dan prosedur pengamanan fisik
 - b. Rencana pemulihan setelah bencana
4. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menetapkan indikator dan ukuran kinerja, sedikitnya dengan cara:

- a. Menetapkan ukuran dan indikator kinerja
 - b. melakukan validasi secara periodik atas ketetapan dan keandalan ukuran dan indikator kinerja
 - c. Mengevaluasi faktor penilaian pengukuran kinerja
 - d. Membandingkan secara terus-menerus data capaian kinerja dengan sasaran yang ditetapkan, dan selisihnya dianalisis lebih lanjut
5. Pimpinan Instansi Pemerintah harus menjamin bahwa seluruh aspek utama transaksi atau kejadian tidak dikendalikan oleh satu orang (telah terjadi pemisahan fungsi di dalam organisasi)
6. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menetapkan dan mengkomunikasikan syarat dan ketentuan tentang otorisasi kepada seluruh pegawai (otorisasi terhadap transaksi dan kejadian penting)
7. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib menciptakan pencatatan akurat dan tepat waktu terhadap transaksi dan kejadian, dengan mempertimbangkan
- a. Transaksi dan kejadian diklasifikasikan dengan tepat dan dicatat segera
 - b. Klasifikasi dan pencatatan yang tepat dilaksanakan dalam seluruh siklus transaksi atau kejadian

8. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib memberikan akses hanya kepada pegawai yang berwenang dan melakukan pembatasan tersebut secara berkala (pembatasan akses terhadap sumber daya dan pencatatannya)
9. Pimpinan Instansi Pemerintah wajib memiliki, mengelola, memelihara, dan secara berkala memutakhirkan dokumentasi yang mencakup seluruh Sistem Pengendalian Intern serta transaksi dan kejadian penting (dokumentasi yang baik terhadap Sistem Pengendalian Intern serta transaksi terhadap kejadian penting).

4. Pengawasan Detektif

Porter (1992) mengatakan bahwa pengawasan detektif menyiagakan individu yang terlibat dalam suatu proses sedemikian rupa sehingga mereka selalu waspada akan timbulnya suatu permasalahan. Pengawasan detektif harus menunjukkan kemungkinan permasalahan yang harus diperhatikan individu-individu sehingga tindakan dapat dilakukan. Salah satu contoh pengawasan detektif adalah suatu daftar dari cek pembayaran dari mereka yang bekerja. Pengawasan detektif tidak akan mencegah permasalahan sebelum timbul, tetapi cenderung menunjukkan suatu permasalahan bila permasalahan itu timbul.

a. Pengertian Pengawasan Detektif

Menurut Revrison (1999), pengawasan detektif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban bendaharawan. Pengawasan detektif

biasanya dilakukannya kegiatan, yaitu dengan membandingkan antara hal yang terjadi dengan hal yang seharusnya terjadi.

Pengawasan detektif dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah ditentukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan caranya, pengawasan detektif dibedakan atas dua bagian, yaitu: pengawasan dari jauh dan pengawasan dari dekat.

b. Jenis-jenis Pengawasan Detektif

Sebagaimana yang dikemukakan Revrisond (1999) Pengawasan detektif ada dua, yaitu dari dekat dan dari jauh. Revrisond (1999) mengatakan pengawasan dari jauh adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara menguji dan meneliti laporan pertanggungjawaban bendaharawan beserta bukti-bukti pendukungnya. Pengawasan jenis ini cenderung bersifat pasif, karena pengawasan tidak berhubungan secara langsung dengan objek yang diperiksa. Pengawasan ini juga memiliki kelemahan yang mendasar. Bukti-bukti yang diperiksa seringkali hanya diperhatikan aspek formalnya, sedangkan aspek materialnya yaitu mengenai akurasi bukti itu yang dibandingkan dengan barang yang telah dibeli atau kegiatan yang telah dibiayai, cenderung terabaikan.

Sedangkan yang dimaksud dengan pengawasan dari dekat adalah pengawasan yang dilakukan ditempat berlangsungnya pekerjaan atau ditempat berlangsungnya kegiatan administrasi dan pemeriksaan dalam hal ini tidak

hanya dilakukan terhadap bukti-bukti penerimaan dan bukti pengeluaran, tetapi dilanjutkan terhadap akurasi bukti-bukti tersebut secara material. Kelemahan utama dari pengawasan ini adalah kemungkinan kolusi antara aparat pengawasan dengan pihak yang sedang diawasi. Hal ini dimungkinkan karena sebelum melaksanakan tugas, biasanya petugas pemeriksa terlebih dahulu menyampaikan pemberitahuan mengenai waktu pengawasan, kepada instansi yang akan diperiksa. Sehingga instansi yang akan diperiksa dapat menyiapkan diri terlebih dahulu dengan menerbitkan administrasi keuangannya.

c. Pelaksanaan Pengawasan Detektif

Pengawasan dalam pelaksanaan anggaran menurut Pasal 69 Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2000, dilakukan sebagai berikut:

- 1) Atasan Kepala Kantor / Satuan Kerja penyelenggaraan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang dilakukan Kepala Kantor / Satuan Kerja dalam lingkungannya.
- 2) Atasan langsung bendaharawan melakukan pemeriksaan kas bendaharawan melakukan pemeriksaan kas bendaharawan sekurang-kurangnya 3 bulan sekali.

Dalam pelaksanaan anggaran badan pengawas dan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan melalui kegiatan (keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001), yaitu:

- 1) Pemeriksaan berkala, pemeriksaan insidental maupun pemeriksaan terpadu
- 2) Pengujian terhadap laporan berkala dan atau sewaktu-waktu dari unit / satuan kerja
- 3) Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme
- 4) Penelitian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program, proyek serta kegiatan

Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001, pihak yang berwenang dapat melakukan:

- a. Meminta, menerima dan mengusahakan memperoleh bahan-bahan dan atau keterangan dari pihak yang dipandang perlu.
- b. Melakukan atau menyuruh melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan
- c. Menerima, mempelajari dan melakukan pemeriksaan atas kebenaran pengaduan
- d. Memanggil pejabat-pejabat yang diperlukan untuk diminta keterangan dengan memperhatikan jenjang jabatan yang berlaku
- e. Menyarankan kepada pejabat yang berwenang mengenai langkah-langkah sebagai respon terhadap segala bentuk pelanggaran

Dalam PP No. 60 Tahun 2008, dijelaskan bahwa Pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen, meliputi:

- a. Pemantauan berkelanjutan dari pelaksanaan anggaran melalui pengelolaan rutin, supervisi, perbandingan, dan rekonsiliasi.
- b. Evaluasi terpisah atas pelaksanaan anggaran terdiri atas:
 - Penilaian sendiri atas kegiatan
 - Review pelaksanaan anggaran
 - Pengujian efektifitas
- c. Tindak lanjut atas rekomendasi hasil evaluasi.

Tindakan perbaikan adalah tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesalahan atau penyimpangan yang terjadi untuk disesuaikan dengan standar yang telah ditentukan. Untuk melakukan perbaikan tentu saja harus dilakukan analisa terlebih dahulu faktor-faktor penyebabnya, kemudian diadakan perbaikan.

d. Fungsi dan Wewenang Pengawas

Pejabat yang diberikan kewenangan pengawasan melakukan pengawasan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya melalui (Pasal 28, Peraturan Nomor 79 Tahun 2005):

- 1) Pemeriksaan berkala atau sewaktu-waktu maupun pemeriksaan terpadu
- 2) Pengujian terhadap laporan berkala dan / atau sewaktu-waktu dari unit / satuan kerja

- 3) Pungutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi, dan nepotisme
- 4) Penilaian atas manfaat dan keberhasilan kebijakan, pelaksanaan program dan kegiatan
- 5) Monitoring dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.

5. Pengawasan Melekat

Berhasil atau tidaknya pelaksanaan tugas-tugas organisasi, serta baik atau buruknya citra organisasi itu dalam pandangan masyarakat pertama-tama adalah tanggung jawab dari pimpinan organisasi yang bersangkutan. Oleh karena itu, setiap pimpinan suatu instansi pemerintah, baik struktural maupun ekstra struktural memiliki kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dalam lingkungan instansi yang dipimpinnya itu [Lembaga Administrasi Negara, dalam Revrisond, (1999)].

a. Pengertian Pengawasan Melekat

Menurut Revrisond (1999) pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan atau atasan langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui atau melihat apakah program kerja ditetapkan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Victor dan Jusuf (1993) mengemukakan bahwa pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang

terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Revrisond (1999) mengemukakan bahwa pengawasan melekat tidak sama dengan pengawasan atasan langsung, walaupun pelaksanaan pengawasan melekat merupakan tanggung jawab seorang atasan atau pimpinan, namun dalam melaksanakan tanggung jawab kepengawasannya, seorang atasan atau pimpinan tidak dapat hanya bergantung pada kehadiran dirinya sendiri. Untuk menjamin efektifitas pelaksanaan tugas kepengawasannya itu, tidak bisa tidak seorang atasan atau pimpinan suatu instansi, dituntut untuk mengembangkan suatu sistem pengawasan tertentu.

b. Tujuan dan Sasaran Pengawasan Melekat

Menurut Victor dan Jusuf (1993) pada dasarnya tujuan pengawasan melekat adalah untuk mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan sehingga pelaksanaan tugas umum pemerintahan dapat dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlakunya berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintah agar tercapai daya guna, hasil guna dan tepat guna sebaiknya-baiknya, dan pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan sesuai dengan rencana dan peranan pemerintah serta peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.

Sesuai dengan instruksi Presiden Republik Indonesia no. 1 Tahun 1989 dalam Revisi (1999) tujuan pengawasan melekat adalah sebagai berikut: “ terciptanya kondisi yang mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan tugas-tugas pembangunan, kebijaksanaan, rencana, dan perundang-undangan yang berlaku, yang dilakukan oleh atasan langsung.”

Sasaran pelaksanaannya sebagaimana tercantum pada Inpres No. 1 Tahun 1989 dalam Revisi (1999), adalah:

- 1) Meningkatkan disiplin, prestasi kerja, dan pencapaian sasaran pelaksanaan tugas.
- 2) Menekankan hingga sekecil mungkin penyalahgunaan wewenang
- 3) Menekankan hingga sekecil mungkin kebocoran serta pemborosan keuangan Negara dan segala bentuk pungutan liar lainnya
- 4) Mempercepat urusan kepegawaian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

c. Ruang Lingkup Pengawasan Melekat

Menurut Revisi (1999) nilai dirinci lebih jauh, maka ruang lingkup pengawasan melekat antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pengawasan Melekat dilaksanakan berdasarkan kebijaksanaan yang telah digariskan, dan meliputi semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Yang tercakup dalam kegiatan pemerintah dan pembangunan itu antara lain:

- a) Kegiatan umum pemerintahan, meliputi antara lain pemberian bimbingan dan pembinaan, pemberian perizinan, pelayanan dan kemudahan kepada masyarakat.
 - b) Pelaksanaan rencana dan program serta proyek-proyek pembangunan.
 - c) Penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan Negara.
 - d) Kegiatan BUMN dan BUMD, lembaga keuangan serta bank-bank milik negara.
 - e) Kegiatan aparatur pemerintah di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan
- 2) Pengawasan melekat dengan ruang lingkup sebagaimana diatas dilakukan oleh setiap atasan structural, fungsional, atau pimpinan proyek, baik yang menyangkut aspek teknis maupun administratif, sesuai dengan satuan kerja, waktu, kewenangan, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Prinsip Pengawasan Melekat

Prinsip-prinsip pengawasan melekat diatur dalam keputusan menteri Negara pendayagunaan aparatur Negara No. 93/Menpan/1989 dalam Revisi (1999) adalah sebagai berikut:

- 1). Waskat harus dilakukan secara berjenjang, namun setiap pimpinan pada saat-saat tertentu dapat melakukan waskat pada setiap jenjang yang ada di bawahnya.

- 2). Waskat harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan secara sadar dan wajar sebagai salah satu fungsi manajemen yang penting dan tak terpisahkan dari perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan.
- 3). Waskat lebih diarahkan pada pencegahan terhadap penyimpangan. Oleh Karena itu, perlu adanya aturan yang jelas yang dapat mencegah terjadinya penyimpangan.
- 4). Waskat harus bersifat membina. Oleh karena itu kriteria adanya penyimpangan harus didasarkan pada kriteria yang jelas, dan penyimpangan tersebut harus dideteksi secara dini. Tindak lanjut terhadap temuan-temuan waskat harus:
 - a) Dilakukan secara tetap dan tertib
 - b) Didasarkan pada penilaian objektif melalui analisis yang cermat sesuai dengan kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - c) Termasuk tindak lanjut yang juga harus dilakukan adalah: pemberian penghargaan bagi bawahan yang berprestasi baik
- 5). Waskat harus merupakan kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan sebagai kegiatan rutin sehari-hari dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan
- 6). Waskat harus dilaksanakan dengan menggunakan system tertentu
- 7). Waskat merupakan pengawasan yang pokok, sedangkan pengawasan lainnya menunjang keberhasilan waskat

6. Pengawasan Fungsional

a. Pengertian pengawasan Fungsional

Menurut Revrisond (1999) Pengawasan Fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional, baik yang berasal dari lingkungan internal maupun dari lingkungan eksternal pemerintahan. Pelaksanaan pengawasan fungsional diarahkan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan, dengan tujuan agar pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan itu, berlangsung sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Victor dan Jusuf (1993) mengemukakan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan Instruksi Presiden No.15 Tahun 1983 dalam Victor dan Jusuf (1993) menyimpulkan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan dilingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya.

b. Aparatur Pengawasan Fungsional

Aparatur fungsional dibentuk oleh pemerintah. Seperti yang tercantum dalam lampiran Inpres No. 15 Tahun 1983 dalam Revrisond (1999) tentang

Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Bab III Pasal 4 butir d, aparat yang melaksanakan pengawasan fungsional dalam lingkungan internal pemerintah daerah adalah:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)
2. Inspektorat Jendral Departemen, Aparat Pengawas Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Instansi Pemerintah lainnya.

c. Pelaksanaan Pengawasan Fungsional

Kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan pengawasan fungsional dapat digolongkan ke dalam tiga bentuk kegiatan sebagai berikut:

1. Kegiatan pengawasan tahunan
2. Kegiatan pengawasan khusus
3. Kegiatan pengawasan hal-hal tertentu

Kegiatan pengawasan tahunan didasarkan atas Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT). Dalam pelaksanaannya PKPT dikoordinasikan oleh BPKP yaiaitu dengan jalan:

- 1). Mengeluarkan pedoman pemeriksaan
- 2). Memantau pelaksanaan PKPT
- 3). Menyelenggarakan rapat koordinasi aparat pengawasan fungsional pemerintah untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan PKPT

Pengawasan khusus biasanya ditujukan terhadap penyimpangan-penyimpangan dan masalah-masalah dalam bidang admistrasi dalam lingkungan pemerintahan yang dinilai mengandung damoak luas terhadap

jalannya pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Pengawasan khusus ini dapat dilakukan sendiri oleh BPKP atau oleh tim pemeriksa gabungan yang dibentuk oleh Kepala BPKP.

Sedangkan pengawasan hal-hal tertentu dilaksanakan oleh Inspektur Jendral Pembangunan atas petunjuk Presiden dan Wakil Presiden. Hasilnya dilaporkan kepada Presiden atau Wakil Presiden dengan tembusan kepada Menko Ekuin/wasbang serta kepada Kepala BPKP.

d. Koordinasi Pelaksanaan Pengawasan Fungsional

Tanggung jawab koordinasi pelaksanaan wasnal berada ditangan Wakil Presiden. Dalam hal ini, Wakil Presiden dibantu oleh Menko Ekuin / Wasbang dan Kepala BPKP, bertugas untuk merumuskan kebijaksanaan wasnal yang telah dirumuskan tersebut, Wakil Presiden mengadakan rapat-rapat koordinasi pengawasan yang antara lain dihadiri oleh: para menteri, Panglima TNI, Jaksa Agung dan Para pejabat lain yang dianggap perlu.

B. Hasil Penelitian yang Relevan

Penelitian Arif (2009) meneliti tentang pengaruh pengawasan preventif, dan pengawasan detektif terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Penelitian ini dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah di Kota Padang. Adapun sampel dalam penelitian ini adalah 13 dinas pemerintahan Kota Padang dengan teknik penarikan sampel dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan purposive sampling. Hasil penelitian menunjukkan pengawasan preventif berpengaruh

signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran, sedangkan pengawasan detektif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

Irwan (2009) menguji tentang pengaruh pengawasan melekat dan pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran pemerintah daerah pada Dinas Propinsi Sumatera Barat. Hasil penelitian ini adalah pengawasan melekat berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran, sedangkan pengawasan fungsional berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

C. Pengembangan Hipotesis

1. Hubungan antara Pengawasan Preventif dan Efektifitas Pengendalian Anggaran

Pengawasan Preventif merupakan kegiatan untuk memperoleh kepastian bahwa suatu pekerjaan telah dilakukan sesuai menurut rencana, dan kegiatan pengawasan preventif sangat diperlukan dalam pelaksanaan pengendalian anggaran. Dengan adanya pengawasan preventif, maka efektifitas pengendalian terhadap anggaran dapat terlaksana. Oleh karena itu jika terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan tugas, segera di atasi oleh atasan langsung agar efektifitas pengendalian anggaran dapat berjalan dengan baik. Jika pengawasan preventif dapat di atasi otomatis efektifitas pengendalian dapat meningkat.

Menurut Revrisond (1999), pengawasan dapat dikelompokkan menurut sifatnya menjadi preventif dan pengawasan detektif. Prosedur atau peraturan-peraturan dalam pemerintahan yang mendukung efektifitas pengendalian suatu anggaran disebut dengan pengawasan preventif. Jadi diharapkan dengan adanya prosedur tersebut pelaksanaan efektifitas pengendalian anggaran dapat berjalan sesuai dengan tujuannya.

Hasil dari penelitian terdahulu yang dilakukan Arif (2009) adalah bahwa pengawasan preventif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Fungsi pengawasan preventif mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan. Dengan adanya fungsi ini akan menuntun terwujudnya efektifitas pengendalian anggaran. Jadi dapat disimpulkan bahwa semakin baik pengawasan preventif maka semakin baik efektifitas pengendalian anggaran tersebut. Jadi antara pengawasan preventif dan efektifitas pengendalian anggaran diduga pengawasan preventif berpengaruh positif efektifitas pengendalian anggaran.

2. Hubungan antara Pengawasan Detektif dan Efektifitas Pengendalian Anggaran

Pengawasan detektif sesungguhnya mencakup aspek pengendalian dan pemeriksaan pertanggung jawaban oleh bendaharawan. Jadi sebaiknya laporan pertanggung jawaban yang dilakukan oleh bendaharawan harus ada otorisasi dari atasan unit kerja agar nantinya pengawasan ini menjadi salah satu aspek yang mendukung untuk terlaksanya pengendalian anggaran yang efektif. Jika setiap

bendaharawan melaporkan pertanggungjawabannya kepada atasan maka efektifitas pengendalian dapat meningkat dan terlaksana sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Revrisond (1999), pengawasan detektif dapat berjalan dengan baik, bila mekanisme pertanggungjawaban bendaharawan yang baik pula. Ini berarti pengawasan detektif yang tercermin memiliki posisi strategis dalam meningkatkan efektifitas pengendalian anggaran.

Hasil dari penelitian terdahulu yang dilakukan Arif (2009) adalah bahwa pengawasan detektif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Pengawasan detektif merupakan salah satu aspek yang mendukung untuk terlaksananya suatu efektifitas pengendalian anggaran. Jadi dapat disimpulkan bahwa semakin baik pengawasan detektif maka semakin baik efektifitas pengendalian anggaran tersebut. Dari uraian di atas peneliti menduga bahwa pengawasan detektif berpengaruh positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

3. Hubungan antara Pengawasan Melekat dengan Efektifitas Pengendalian Anggaran

Pihak yang paling bertanggung jawab atas kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan tujuan dan rencana adalah pihak atasan, maka pengawasan sesungguhnya mencakup aspek pengendalian dan pemeriksaan yang dilakukan pihak atasan terhadap bawahan. Jadi, pengawasan melekat merupakan suatu tindakan yang menjadi bagian dari aspek pengendalian, apabila pengawasan

melekat telah tercapai sesuai yang diharapkan maka akan mendukung terlaksananya pengendalian anggaran yang efektif.

Revrisond (1999), mengatakan bahwa pengawasan melekat merupakan suatu tindakan yang menjadi bagian dari aspek pengendalian, dan serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus, dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penemuan empiris dari penelitian Irwan (2009) yang menunjukkan hasil bahwa pengawasan melekat berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Fungsi dari pengawasan melekat untuk mendukung ketetapan tugas umum pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar terwujudnya pengendalian anggaran yang efektif. Jadi dapat disimpulkan bahwa semakin baik pengawasan melekat maka semakin baik efektifitas pengendalian anggaran tersebut. Dari uraian di atas peneliti menduga bahwa pengawasan melekat berpengaruh positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

4. Hubungan antara Pengawasan Fungsional dan Efektifitas Pengendalian Anggaran

Pelaksanaan pengawasan fungsional diarahkan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, dengan tujuan agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan itu, berlangsung sesuai dengan rencana dan peraturan perundanga-undangan yan berlaku. Untuk mendukung

keberhasilannya itu diperlukan pengendalian sebagai unsur penunjang. Semakin tinggi pengawasan fungsional maka kesempatan untuk melakukan efektifitas pengendalian anggaran juga semakin meningkat.

Berdasarkan Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 dalam Victor dan Jusuf (1993) menyimpulkan bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang diadakan khusus untuk membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan di lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnya. Diantara fungsi-fungsi pengawasan itu termasuk di dalamnya tentang pengawasan terhadap pengendalian anggaran.

Penemuan empiris dari penelitian Irwan (2009) yang menunjukkan hasil bahwa pengawasan fungsional berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

Sasaran pelaksanaan pengawasan fungsional ini mencakup baik pelaksanaan tugas umum pemerintah maupun pelaksanaan pembangunan, dengan tujuan agar pelaksanaan tugas umum dan pembangunan itu sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan. Agar tercapai koordinasi dan tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan pengawasan antara masing-masing aparat pengawasan fungsional pemerintah, disusunlah Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) oleh BPKP berdasarkan usulan program kerja tahunan, pengawasan tahunan yang diajukan oleh seluruh aparat fungsional pemerintah Pusat dan Daerah, dengan tujuan memaksimalkan pengendalian anggaran. Jadi dapat disimpulkan bahwa semakin baik pengawasan melekat maka semakin baik

efektifitas pengendalian anggaran tersebut. Jadi antara pengawasan fungsional dan efektifitas pengendalian anggaran diduga pengawasan fungsional berpengaruh positif efektifitas pengendalian anggaran.

D. Kerangka Konseptual

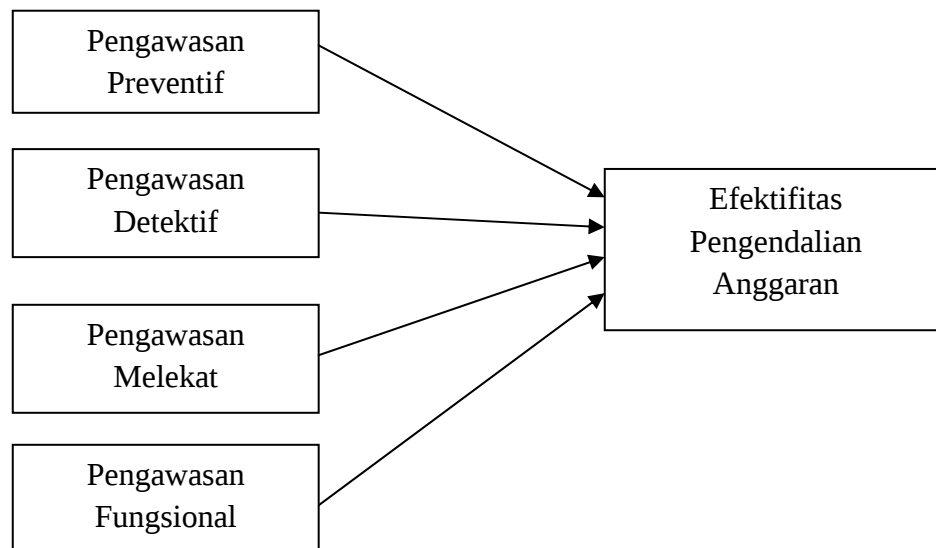
Efektifitas merupakan ukuran berhasil atau tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Bila anggaran berhasil mencapai tujuannya, maka anggaran tersebut dikatakan telah berjalan dengan efektif. Hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa efektifitas tidak menyatakan tentang berapa besar yang telah dikeluarkan untuk mencapai tujuan tersebut. Biaya boleh jadi melebihi apa yang telah di anggarkan, tapi efektifitas hanya melihat apakah suatu program telah mencapai tujuan yang ditetapkan.

Fungsi pengawasan preventif mencegah terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Dengan adanya fungsi ini akan menuntun terwujudnya efektifitas pengendalian anggaran. Pengawasan detektif merupakan salah satu aspek yang mendukung untuk terlaksananya suatu efektifitas pengendalian anggaran. Fungsi dari pengawasan melekat adalah untuk mendukung ketetapan tugas umum pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar terwujudnya pengendalian anggaran yang efektif. Agar tercapai koordinasi dan tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan pengawasan antara masing-masing aparat pengawasan fungsional pemerintah, disusunlah Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) oleh BPKP berdasarkan

usulan program kerja tahunan, pengawasan tahunan yang diajukan oleh seluruh aparat fungsional pemerintah pusat dan daerah, dengan tujuan memaksimalkan pengendalian anggaran.

Dalam mencapai efektifitas dalam pelaksanaan anggaran, maka tentu ada prosedur sistem dari pengendalian yang dilakukan. Proses dari suatu pengendalian disebut dengan pengawasan. Semakin meningkat pengawasan terhadap anggaran maka efektifitas pengendalian terhadap anggaran juga akan meningkat.

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



Gambar 1. Kerangka Konseptual

E. Hipotesis

Berdasarkan permasalahan dan kajian teori diatas, maka rumusan hipotesi penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- H₁: Pengawasan preventif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.
- H₂: Pengawasan detektif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.
- H₃: Pengawasan melekat berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.
- H₄: Pengawasan fungsional berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana pengaruh pengawasan preventif, pengawasan detektif, pengawasan melekat dan pengawasan fungsional terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Berdasarkan hasil temuan penelitian dan pengujian hipotesis yang telah diajukan dapat disimpulkan bahwa:

1. Pengawasan preventif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.
2. Pengawasan detektif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.
3. Pengawasan melekat berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.
4. Pengawasan fungsional berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran.

B. Keterbatasan Penelitian

Meskipun peneliti telah berusaha merancang dan mengembangkan penelitian sedemikian rupa, namun masih terdapat beberapa keterbatasan dalam penelitian ini yang masih perlu direvisi penelitian selanjutnya antara lain:

1. Data penelitian yang berasal dari responden yang disampaikan secara tertulis melalui kuesioner mungkin akan mempengaruhi hasil penelitian karena

persepsi responden yang disampaikan belum tentu mencerminkan keadaan yang sesungguhnya.

2. Responden penelitian terbatas pada Kepala SKPD serta Kepala Bagian Keuangan saja, sehingga penelitian ini kemungkinan akan menunjukkan hasil yang berbeda jika Responden di tambah pada Kepala Bidang di Masing-masing SKPD tersebut.
3. Jangka waktu penyebaran kuesioner yang singkat, sehingga responden yang mengisi kuesioner belum tentu responden yang menjadi sasaran peneliti.

C. Saran

Berdasarkan pada pembahasan dari kesimpulan diatas, maka, peneliti menyarankan bahwa:

1. Aparat pemerintah hendaknya terus meningkatkan pengendalian terhadap anggaran, sehingga kebocoran dapat dihindarkan. Ini dapat dilakukan dengan meningkatkan kerjasama dan komunikasi antara unit, sehingga tiap hambatan dapat diantisipasi pemecahannya. Jadi pegawai bekerja tidak hanya sekedar memenuhi syarat minimum. Aparat hendaknya terus meningkatkan kinerja pemerintah pada pengendalian anggaran.
2. Pemantauan oleh atasan agar dapat mencapai tujuan dan sasaran anggaran, sehingga memberikan dorongan tersendiri terhadap pegawai dalam melaksanakan realisasi anggaran.

3. Untuk penelitian selanjutnya, sebaiknya menggunakan metode pengumpulan data dengan cara survei lapangan dan wawancara untuk menilai sejauhmana pengaruh antar variabel.
4. Penelitian selanjutnya, dapat meneliti dengan memperluas sampel pada variabel penelitian untuk menemukan variabel-variabel lain yang berpengaruh kuat dengan efektifitas pengendalian anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, Halim. 2001. *Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN
- Arens dan Loebbecke. (1996). *Auditing Pendekatan Terpadu*. Jakarta: Salemba Empat.
- Arif, Fajri. (2009). “*Pengaruh Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran*.” Skripsi Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Padang.
- Bambang, Yudoyono. (2003). *Otonomi Daerah, Desentralisasi, dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Bohari.1995. *Pengawasan Keuangan Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- DPKD (2008). “Pengawasan Anggaran 2009 Diperketat.” Padang Ekspres. (3 September 2008). Melalui (<http://www.padangekspres.co.id>).[1 September 2010].
- DPKD (2008). “Realisasi APBD Sumber 2008 Belum Maksimal.” Padang Ekspres. (26 Desember 2008). Melalui (<http://www.padangekspers.co.id>).[1 September 2010]
- Husein, Umar. (2008). *Desain Penelitian Akuntansi Keperilakuan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Imam, Ghozali. (2007). *Aplikasi Analisis Multilavare dengan Program SPSS*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Indra, Bastian. (2001). *Akuntansi Sektor Publik Di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE.
- _____. (2006). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: BPFE.
- Irwan, Agusta. (2009). “*Pengaruh Pengawasan Melekat dan Pengawasan Fungsional terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran*”. Skripsi Fakultas Ekonomi, Uninersitas Negeri Padang.
- Juhir, Jusuf. 1994. *Aspek hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintahan*. Jakarta: Rineka cipta