

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengawasan

Pengawasan merupakan aspek manajemen yang dilaksanakan dengan tujuan untuk menjaga agar pelaksanaan program kegiatan sesuai dengan rencana dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Ardiansyah, 2010). Menurut Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Pasal 1 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa, "Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturanperundang-undangan".

Pengawasan adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk membuat pekerjaan yang direncanakan terlaksana dengan baik dan mendapatkan hasil sesuai dengan yang telah ditetapkan (Fuadi, 2013). Pengertian pengawasan didefinisikan oleh Widjaja (2002) yaitu:

Pengawasan merupakan salah satu bagian pengendalian, terdapat kelemahan pada saat pengawasan mengakibatkan pelaksanaan dari realisasi anggaran tidak optimal. Tujuan pengawasan adalah untuk menjaga supaya rencana dan realisasinya sesuai arah dan tujuan yang telah ditetapkan dan berpatokan peraturan yang ada.

Berdasarkan pengertian diatas, disimpulkan bahwa pengawasan merupakan bentuk pelaksanaan pengendalian yang mengupayakan program kegiatan berjalan sesuai dengan rencana dan mendapatkan hasil yang dikehendaki. Tujuan pengawasan yaitu menjamin pemerintah daerah bekerja sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan ada tujuan pengawasan secara khusus, hal itu dikemukakan oleh Halim (2002) yang menyatakan tujuan khusus pengawasan, yaitu:

1. Memberikan penilaian atas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.
2. Menilai apakah pelaksanaan pembangunan sesuai dengan pedoman

akutansi yang berlaku.

3. Memberikan nilai terhadap pelaksanaan kegiatan yang dilakukan. Apakah sudah dilakukan secara efektif, ekonomis dan efisien.
4. Mendeteksi kecurangan dan penyimpangan-penyimpangan aparatur pemerintahan dalam hal wewenang, tenaga, anggaran dan perlengkapan milik negara.

Menurut keputusan Menteri Keuangan No.152 Tahun 2011 yang menjelaskan bahwa pengawasan dikelompokan berdasarkan sifatnya yaitu sebagai berikut :

1. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan pra pelaksanaan suatu kegiatan pemerintah dan sebelum adanya pengeluaran anggaran.
2. Pengawasan detektif yaitu pelaksanaan pengawasan setelah program kegiatan dilakukan dengan cara mengevaluasi dokumen laporan pertanggungjawaban.
3. Pengawasan fungsional yaitu pengawasan yang dilaksanakan oleh badan pemerintahan dan bertujuan untuk menjamin pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.2 Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pusdiklatwas BPKP, 2007). Menurut Baswir (2000), “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) menyatakan bahwa “pengawasan preventif pada umumnya tidak dilakukan oleh unit-unit pengawasan yang telah ditetapkan dan mempunyai prosedur-prosedur yang harus dilalui dalam melaksanakan kegiatan”.

Menurut Baswir (2000), ada 4 tujuan pengawasan preventif, yaitu:

- a. Mencegah terjadinya tindakan yang menyimpang dari rencana yang telah ditentukan.
- b. Memberi pedoman demi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan yang efektif dan efisien.
- c. Menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai.
- d. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.

Terkait dengan penjelasan diatas maka perlu dilakukan kegiatan preventif berupa kegiatan monitoring, pengendalian dan evaluasi kegiatan pada Organisasi Perangkat Daerah.

- a. Monitoring kegiatan

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006, disebutkan bahwa “monitoring merupakan suatu kegiatan mengamati secara seksama suatu keadaan atau kondisi, termasuk juga perilaku atau kegiatan tertentu, dengan tujuan agar semua data masukan atau informasi yang diperoleh dari hasil pengamatan tersebut dapat menjadi landasan dalam mengambil keputusan tindakan selanjutnya yang diperlukan”. Tindakan tersebut diperlukan seandainya hasil pengamatan menunjukkan adanya hal atau kondisi yang tidak sesuai dengan yang direncanakan semula. Tujuan Monitoring untuk mengamati/ mengetahui perkembangan dan kemajuan, identifikasi dan permasalahan serta antisipasinya/upaya pemecahannya.

- b. Pengendalian kegiatan

Pengendalian adalah serangkaian kegiatan manajemen yang dimaksudkan untuk menjamin agar suatu program/kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Pemantauan adalah kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan/atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin. Pemantauan bertujuan untuk mengamati/mengetahui perkembangan kemajuan, identifikasi dan permasalahan serta antisipasi/upaya pemecahannya.

c. Evaluasi kegiatan

Evaluasi merupakan proses menentukan nilai atau pentingnya suatu kegiatan, kebijakan, atau program. Evaluasi merupakan sebuah penilaian yang subyektif dan sistematis mungkin terhadap sebuah intervensi yang direncanakan, sedang berlangsung atau pun yang telah diselesaikan. Hal-hal yang harus dievaluasi yaitu proyek, program, kebijakan, organisasi, sector, tematik, dan bantuan Negara.

Bentuk evaluasi berupa pengkajian terhadap manajemen dan *output* pelaksanaannya serta permasalahan yang dihadapi, dimaksudkan:

- a. Memberikan kesimpulan dalam bentuk umpan balik sehingga dapat terus mengarahkan pencapaian visi/misi/sasaran yang telah ditetapkan.
- b. Evaluasi dilakukan dengan membandingkan antara yang terjadi dengan yang direncanakan, serta mengaitkannya dgn kondisi lingkungan yg ada.

Arah evaluasi bukan pada apakah informasi yang disediakan benar atau salah, tetapi lebih diarahkan pada perbaikan yang diperlukan atas implementasi kebijakan/program/kegiatan. Evaluasi memberikan informasi mengenai:

- a. Benar atau tidaknya strategi yang dipakai.
- b. Ketepatan cara operasi yang dipilih.
- c. Pemilihan cara pembelajaran yang lebih baik.
- d. Pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan rutin sedang berjalan dan internal, serta pengawasan dipergunakan untuk mengumpulkan informasi terhadap keluaran/hasil dan indikator yang dipergunakan untuk mengukur kinerja program.
- e. Pelaksanaan evaluasi dilaksanakan secara periodik dan berkala, dapat bersifat internal dan eksternal atau partisipatif, sebagai umpan balik periodik kepada pemangku kepentingan utama.

2.1.3 Pengawasan Detektif

Pengawasan detektif adalah tindakan untuk menjamin agar pengelolaan keuangan negara berjalan sesuai dengan tujuan, rencana, dan aturan-aturan yang

telah digariskan. Menurut Baswir (2000), “pengawasan detektif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban bendaharawan”.

Pengawasan detektif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggungjawaban bendaharawan. Pengawasan detektif biasanya dilakukan setelah 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:

1. Pengawasan dari Jauh

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.

2. Pengawasan dari Dekat

Pengawasan dari dekat adalah pengawasan yang dilakukan di tempat berlangsungnya pekerjaan atau di tempat diselenggarakannya kegiatan administrasi. Pemeriksaan dalam hal ini tidak hanya dilakukan terhadap bukti-bukti penerimaan atau 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 diperiksanya. Sehingga instansi yang akan diperiksa dapat menyiapkan diri terlebih dahulu dengan menertibkan administrasi keuangannya.

2.1.4 Pengawasan Fungsional

Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagai wujud tanggung jawab, mampu memenuhi kewajiban keuangan, kejujuran, hasil guna dan pengendalian (Mardiasmo,2002). Upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan pengawasan fungsional terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerahnya sendiri. Pengertian pengawasan fungsional pemerintah daerah menurut Hanif (2007) menyatakan bahwa “Pengawasan Fungsional pemerintah daerah adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan secara fungsional baik dilakukan oleh departemen sektoral maupun departemen yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri)”.

Sejalan dengan pendapat di atas untuk mendapatkan hasil yang optimal dari pelaksanaan pengawasan ini dan agar dapat berjalan dengan baik maka harus dilakukan dengan teknik yang benar pula. Adapun teknik yang dapat dilakukan yaitu meliputi:

a. Pemantauan

Pemantauan dilakukan secara langsung yaitu dengan cara terjun langsung ke lapangan untuk dapat mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan pelaksanaan suatu kegiatan. Hal ini dapat dilakukan secara berkala maupun sewaktu-waktu apabila di perlukan. Agar pemantauan yang dilaksanakan berjalan dengan tepat, maka perlu dilakukan kegiatan menyusun petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis atau dapat memanfaatkan hasil-hasil pengawasan fungsional maupun pengawasan masyarakat.

b. Pemeriksaan

Pemeriksaan merupakan rangkaian tindakan untuk mencari dan mengumpulkan fakta yang berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kelancaran pelaksanaan suatu kegiatan. Kegiatan pemeriksaan adalah salah satu bagian dari pengawasan. Pemeriksaan dapat

dilakukan melalui laporan kerja yang dibuat oleh pegawai maupun pemimpin langsung meninjau ke lapangan untuk melihat apakah laporan sesuai dengan kondisi lapangan. Antara pengawasan dan pemeriksaan merupakan satu mata rantai fungsi manajemen dimana pemeriksaan merupakan pemantauan yang jeli dan diperlukan didalam melaksanakan tugas pengawasan.

c. Penilaian

Penilaian Dalam tahap ini kegiatan yang dilakukan yaitu melakukan pengukuran terhadap realita yang telah terjadi sebagai hasil kerja dari tugas yang telah diselesaikan. Kemudian penilaian dilaksanakan dengan cara membandingkan antara kekayaan atau hasil dari pekerjaan dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Penelitian dapat dilakukan pula dengan mencari factor-faktor yang dapat mempengaruhi kegagalan dan keberhasilan suatu rencana. Hasil penelitian, selain dapat digunakan sebagai feedback atau umpan balik bagi penyempurnaan rencana atau pekerjaan selanjutnya dapat juga dijadikan dasar pertimbangan untuk menentukan tindak lanjut yang harus dilaksanakan secara tepat.

d. Perbaikan

Perbaikan Kegiatan yang dilakukan dalam tahap ini yaitu mencoba mencari jalan keluar untuk mengambil langkah-langkah tindakan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah terjadi. Upaya menetapkan standar-standar dan mengukur performa. Tidak ada artinya tanpa adanya tindakan perbaikan positif. Tindakan perbaikan meliputi suatu proses pengambilan keputusan. Dari hasil penilaian kemudian dipilih alternatif tindakan yang akan di pilih untuk diimplementasikan guna melaksanakan perbaikan. Tindakan perbaikan berguna untuk mengetahui apakah performa sudah kembali standar yang telah ditetapkan dan hal ini dapat di lihat melalui ciri-ciri feedback dari sistem pengawasan yang ada.

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

a. Kegiatan pengawasan tahunan

- b. Kegiatan pengawasan khusus
- c. Kegiatan pengawasan hal-hal tertentu

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan kegiatan pemerintahan berjalan sesuai dengan rencana dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, dalam rangka mewujudkan *good governance dan clean government*, pengawasan juga diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien, transparan, akuntabel, serta bersih dan bebas dari praktik-praktik KKN.

2.1.5 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Pengertian sistem pengendalian intern yang dikemukakan oleh Guy, *et al.* (2002) yaitu : “Sistem pengendalian intern adalah sebuah proses yang dihasilkan oleh pimpinan dan seluruh pegawai, yang dirancang agar memberikan kepastian untuk mencapai tujuan laporan keuangan yang andal, taat peraturan dan hukum yang ada, serta efektivitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan.”

Terdapat beberapa konsep dasar dari sistem pengendalian intern, yaitu sebagai berikut (Mulyadi, 2002):

1. Sistem pengendalian intern merupakan suatu tindakan dan menjadi bagian tidak terpisahkan untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Sistem pengendalian intern dijalankan oleh orang, bukan hanya terdiri dari pedoman kebijakan, tetapi dilalukan oleh orang dari setiap jenjang organisasi, yang mencakup pimpinan dan anggotanya.
3. Sistem pengendalian intern diharapkan mampu memberikan keyakinan memadai bagi pimpinan organisasi. Karena dalam sistem pengendalian intern terdapat keterbatasan yang melekat dan mempertimbangkan pengorbanan agar mencapai tujuan pengendalian menyebabkan sistem pengendalian intern tidak dapat memberikan keyakinan mutlak.
4. Sistem pengendalian intern digunakan dalam mencapai tujuan yang saling berkaitan diantaranya pelaporan keuangan, kepatuhan, dan operasi.

Dari beberapa definisi di atas dapat ditarik kesimpulan, bahwa sistem pengendalian intern adalah proses yang dirancang oleh pimpinan dan anggota untuk mengendalikan roda pemerintahan dalam melakukan kebijakan yang telah

ditetapkan, sehingga tujuan yang dirancang dapat dicapai dengan hasil yang dikehendaki.

2.1.6 Efektivitas Pengendalian Anggaran

a. Efektivitas

Efektivitas dibutuhkan pada saat pelaksanaan kegiatan oleh suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. pengertian efektivitas menurut Halim dan Kusufi (2018) menyatakan bahwa: “Efektivitas adalah tolak ukur suatu organisasi dalam keberhasilan mencapai tujuan yang ingin ditetapkan. Jika suatu organisasi tujuan yang ditetapkan tercapai, maka organisasi tersebut berjalan secara efektif”. Efektivitas hanya berpedoman pada kegiatan yang dilakukan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan atau tidak. Efektivitas memiliki hubungan langsung terkait keberhasilan kegiatan di sektor publik, sehingga kegiatan disebut efektif jika memiliki pengaruh yang besar terhadap kemampuan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Efektivitas berkaitan langsung antara hasil yang direncanakan dengan hasil yang sesungguhnya (Mahmudi, 2019).

Efektivitas merupakan suatu tolak ukur yang menunjukkan tingkat keberhasilan atas hasil yang sesungguhnya dicapai dan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Maka efektivitas dirumuskan (Mahsun, 2009) :

$$Efektivitas = \frac{Realisasi\ Anggaran}{Anggaran} \times 100\%$$

Untuk mengetahui tingkat efektivitas terhadap anggaran belanja yang dilakukan, dapat diukur dengan 5 kategori pada tabel dibawah ini tentang Kriteria Kinerja Keuangan.

Tabel 2.1
Kriteria Kinerja Keuangan

Kategori	Hasil
> 100%	Sangat Efektif
90%– 100%	Efektif
80%– 90%	Cukup Efektif
60%– 80%	Kurang Efektif

Kategori	Hasil
< 60%	Tidak Efektif

Sumber: Pekei, 2016

b. Pengendalian Anggaran

Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2008 tentang pengendalian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dilakukan dengan berpedoman Sistem Pengendalian Internal Pemerintahan (SPIP) yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan penyelenggaraan program kegiatan, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Pengendalian merupakan suatu proses yang dirancang melalui manajemen suatu organisasi yang digunakan untuk memberikan keyakinan bahwa sumber daya digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dan rencana organisasi, laporan keuangan yang andal, kebijakan hukum serta peraturan yang ada. Fungsi pengendalian dalam manajemen sangat diperlukan untuk mengetahui anggaran yang direncanakan sudah berjalan dengan baik melalui *feedback* dari temuan penyimpangan atau kecurangan dari hasil yang telah dicapai (Purwaji dan Wibowo, 2016).

Pengendalian dirancang dengan sebaik-baiknya, namun masih terdapat kegagalan, hal tersebut disebabkan adanya pegawai yang kurang atau salah mengartikan perintah dari pimpinan. Kesalahan dalam mengartikan suatu perintah pimpinan terjadi karena ketidaktahuan dan kecerobohan pegawai tersebut. Kegagalan yang lebih parah bisa dilakukan oleh pimpinan, dimana pimpinan tersebut salah mengartikan perintah. Pengendalian akan berjalan efektif dan efisien jika semua pihak dalam organisasi mulai dari tingkat manajemen tertinggi hingga manajemen terendah melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab dan wewenangnya.

Walaupun suatu organisasi telah memiliki pengendalian yang baik dan memadai, tetapi pengendalian tersebut dapat tidak akan mencapai tujuannya apabila anggota atau pimpinan mengabaikan pengendalian. Manajemen yang abai

terhadap pengendalian untuk kepentingan individu atau meningkatkan penyajian kondisi laporan kegiatan dan kinerja organisasi yang bersangkutan.

Menurut Sujarweni (2015), “Pengendalian anggaran sebagai pedoman untuk menentukan arah kebijakan atas anggaran suatu pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan”. Peran pengendalian adalah mengukur pencapaian kinerja dengan pencapaian target yang sesuai dengan kegiatan yang dilakukan. Disimpulkan bahwa pengendalian adalah memberikan nilai atas pekerjaan yang dilakukan yang memiliki maksud untuk mengadakan tindakan perbaikan jika diperlukan, supaya hal yang dirancang oleh organisasi sesuai dengan hasil kenyataannya dan tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

Menurut Lanen *et al.* (2017) pengertian anggaran ialah “suatu rencana pengelolaan keuangan yang didapatkan dari pendapatan dan sumber daya untuk melaksanakan program kegiatan dan mencapai tujuan keuangan”. Anggaran menurut Mardiasmo (2018) yaitu “pernyataan yang berisi estimasi kinerja yang hendak pada periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sedangkan penganggaran adalah proses untuk mempersiapkan suatu anggaran”.

Menurut Esa, Pratiwi, & Perdana (2020) mendefinisikan pengendalian anggaran sebagai berikut:

Pengendalian anggaran adalah proses sistematis dalam upaya penetapan standar pelaksanaan kegiatan agar tujuan kegiatan dan penggunaan keuangan sesuai dengan pelaksanaan kegiatan yang nyata. Proses ini dilakukan dengan perencanaan dalam menentukan penyimpangan yang mungkin terjadi dan melakukan perbaikan sesuai dengan yang direncanakan, sehingga dicapai tujuan yang efektif dan efisien.

Jadi disimpulkan bahwa pengendalian anggaran adalah proses untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan dan memperhatikan pengelolaan keuangan yang berhubungan dengan penggunaan anggaran. Pengendalian dilakukan dengan cara membandingkan rencana anggaran dengan hasil kenyataannya. Dalam pengeluaran pemerintah daerah pengendalian digunakan untuk memastikan apakah (Halim dan Iqbal 2019):

1. Jumlah pengeluaran anggaran tidak melebihi dari jumlah anggaran yang direncanakan.
2. Kegiatan yang dirancang dapat dicapai.

Tujuan utama pengendalian anggaran ini adalah untuk memastikan bahwa realisasi anggaran tidak melebihi rencana anggaran. Anggaran pada sektor publik digunakan pemerintah untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Menurut Siregar (2017) pengendalian anggaran dilaksanakan dengan 4 cara yaitu:

1. Membandingkan kinerja *real* dengan kinerja yang direncanakan
2. Menghitung selisih anggaran
3. Menemukan penyebab yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan atas suatu varian
4. Merevisi target anggaran untuk tahun berikutnya

Ada 4 cara pengendalian anggaran publik menurut Sujarweni (2015) yaitu:

1. Membandingkan kinerja anggaran dengan realisasi.
2. Menghitung selisih anggaran.
3. Menemukan pos-pos biaya yang dapat dikendalikan dan tidak dapat dikendalikan
4. Merevisi anggaran biaya dan pendapatan untuk tahun berikutnya.

Dilihat dalam tujuannya, efektivitas pengendalian anggaran dapat diuraikan menjadi empat dimensi yang diuraikan oleh Widjaja (2002), yaitu :

a. Realisasi Anggaran

Untuk realisasi anggaran yang sesuai dengan tujuan yang direncanakan maka dilakukan dengan menilai kesesuaian dengan pedoman akuntansi yang berlaku. Hal tersebut akan menyebabkan anggaran yang terbentuk sesuai dengan kebutuhan yang direncanakan dalam pelaksanaan program dan kegiatan dari organisasi itu sendiri.

b. Kesesuaian dengan Peraturan

Agar pelaksanaan kegiatan dan penganggaran tetap sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan. Hal tersebut dilakukan dengan menilai ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Agar tercapai daya guna, hasil guna dan tepat guna yang sebaik-baiknya. Disesuaikan dengan UU No. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara. Dengan adanya aturan tersebut maka aturan

terhadap pelaksanaan anggaran tetap terlaksana dan belanja yang dilakukan berjalan sebagaimana yang telah direncanakan sebelumnya.

c. Hasil Berdaya Guna

Untuk mencapai tugas yang dilaksanakan berdaya guna sesuai dengan tujuan, maka dilakukan penilaian terkait kegiatan dijalankan secara ekonomis, efisien, dan efektif. Hal ini berhubungan dengan *value for money*. Adapun penjelasan mengenai tiga hal pokok terkait *value for money* menurut Mardiasmo (2018), yaitu:

- a) Ekonomis yaitu memperoleh input dengan kualitas dan kuantitas yang ditetapkan pada harga yang terendah.
- b) Efisiensi yaitu mencapai output yang maksimum dengan input tertentu.
- c) Efektivitas yaitu tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan.

Saat mengeluarkan dana atas belanja negara untuk mencapai hasil yang maksimal dan telah ditetapkan. *Value for money* bisa menjadi dasar pelaksanaan belanja tersebut dan tolak ukur dalam merencanakan anggaran supaya meminimalisir kemungkinan adanya anggaran yang terlalu besar dan tidak efisien.

d. Mengatasi Hambatan dan Penyimpangan

Untuk mengatasi hambatan dan penyimpangan dapat dilakukan usaha seperti mendeteksi adanya penyimpangan serta mengetahui akibat-akibatnya. Dalam hal pengendalian, pengawasan dapat dilakukan sebagai upaya atas pencegahan dini dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat terjadi. Pengawasan dini dapat dilakukan dengan menerapkan prosedur pengelolaan anggaran yang menjadi pedoman dan mencegah atas adanya penyelewengan atau kecurangan dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran tersebut. pelaksanaan prosedur atas pengelolaan anggaran tersebut, dalam siklus anggaran diperlukan tahap pelaporan dan evaluasi anggaran. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Mardiasmo (2018) bahwa dalam tahap *budget reporting and evaluation* tidak akan menemui banyak masalah

apabila tahapan sebelumnya telah dilaksanakan dengan baik (sesuai prosedur) seperti adanya pemeriksaan atas anggaran yang diteliti dengan hati-hati pada tahap perencanaan sebelumnya untuk menghindari terjadinya kesalahan.

2.2 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu sebelumnya berkaitan dengan pengaruh pengawasan dan sistem pengendalian intern pemerintah terhadap efektivitas pengendalian anggaran diuraikan dalam tabel tentang hasil penelitian terdahulu berikut ini :

Tabel 2.2
Penelitian Terdahulu

No	Nama (Tahun)	Variabel penelitian	Hasil Penelitian
1	Dendi (2017)	X1 : Pengawasan Melekat X2 : Pengawasan Fungsional X3 : Pengawasan Preventif X4 : Pengawasan Detektif X5 : Penganggaran berbasis kinerja Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	1. Pengawasan preventif tidak berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran di SKPD Provinsi Riau 2. Pengawasan detektif berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran di SKPD Provinsi Riau 3. Pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran di SKPD Provinsi Riau
2	Selly Wahyuni (2021)	X1 : Pengawasan Preventif X2 : Penganggaran berbasis kinerja Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	1. Pengawasan preventif berpengaruh positif signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran di BPKAD Provinsi Sumatera Selatan
3	Arimi (2017)	X1 : Pengawasan Melekat X2 : Pengawasan Fungsional X3 : Pengawasan Preventif X4 : Pengawasan Detektif X5 : Penganggaran Berbasis Kinerja Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	1. Pengawasan fungsional berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran di SKPD Kabupaten Indragiri Hilir 2. Pengawasan preventif berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran di SKPD Kabupaten Indragiri Hilir 3. Pengawasan detektif berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran di SKPD Kabupaten Indragiri Hilir
4	Hadi, Diantimala, & Fahlevi (2018)	X1 : Preventive Supervision X2 : Detective Supervision Y : Effectiveness of	1. <i>There was the influence of preventive supervision over the effectiveness of budget control of Aceh Government.</i> 2. <i>There was the impact of detective</i>

No	Nama (Tahun)	Variabel penelitian	Hasil Penelitian
		<i>Budget Control and Good Governance</i>	<i>supervision through the effectiveness of financial budget control over good governance of Aceh Government.</i>
5	Amin (2018)	X1 : Pengawasan Preventif X2 : Pengawasan Detektif Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	Pengawasan preventif berpengaruh signifikansi terhadap efektifitas pengendalian anggaran di Inspektorat Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.
6	Fajri (2018)	X1 : Pengawasan Preventif X2 : Pengawasan Detektif Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	Pengawasan preventif dan pengawasan detektif berpengaruh signifikan positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada dinas di Kota Padang.
7	Baintoro & Retnani (2019)	X1 : Pengawasan Preventif X2 : Pengawasan Detektif X3 : Penganggaran berbasis kinerja Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	1. Pengawasan preventif tidak berpengaruh terhadap efektifitas pengendalian anggaran di OPD Kota Surabaya 2. Pengawasan detektif berpengaruh positif terhadap efektifitas pengendalian anggaran di OPD Kota Surabaya
8	Periansya, Sopiyan, & Pratiwi (2020)	X1 : Preventive Monitoring X2 : Detective Oversight X3 : Competency Y : Effectiveness of Budget Control	<i>Preventive supervision and detective supervision partially has a positive and significant effect on the effectiveness of budget control</i>
9	Monna Diska Sari (2022)	X1 : Penganggaran Berbasis Kinerja X2 : Pengawasan Preventif X3 : Pengawasan Fungsional Y : Efektivitas Pengendalian Anggaran	1. Pengawasan preventif berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada pemerintah Kabupaten Aceh Utara 2. Pengawasan fungsional berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas pengendalian anggaran pada pemerintah Kabupaten Aceh Utara
10	Septariani & Asoka (2020)	X1 : Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Y : Efektivitas Pengelolaan Keuangan	Sistem pengendalian intern pemerintah berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan keuangan daerah pada BPKAD Kabupaten Musi Banyuasin

Sumber : Data yang Diolah 2023

2.3 Kerangka Pemikiran

Anggaran dibutuhkan untuk pedoman kerja, mengkoordinasikan kerja dan mengawasi pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Anggaran seharusnya digunakan untuk masyarakat agar roda perekonomian masyarakat bergerak dan

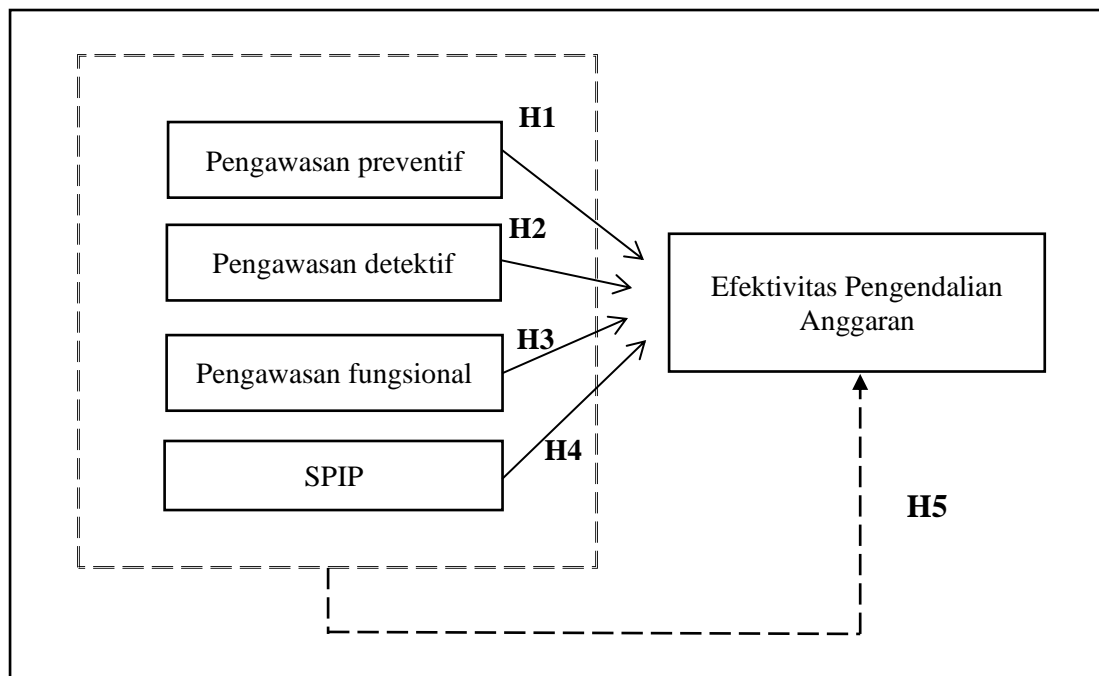
menciptakan pembangunan tepat sasaran. Dari sisi tanggung jawab, pemerintah harus menerapkan sistem pengawasan yang efektif dan efisien, yang mampu mendeteksi adanya kebocoran, kesalahan dan kegagalan yang dapat menimbulkan kerugian pada anggaran pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pengawasan adalah salah satu fungsi manajemen yang harus dilaksanakan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang ada untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengawasan dikelompokkan yang terdiri dari pengawasan preventif, pengawasan detektif, dan pengawasan fungsional. Pengawasan adalah bagian dari pengendalian, pelaksanaan pengawasan tidak selalu sesuai dengan yang ditetapkan tetapi masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaannya. Kekurangan dalam pengawasan akan menghasilkan pelaksanaan dari realisasi anggaran yang tidak optimal. Maka dari itu diperlukan sistem pengendalian internal untuk mendukung kekurangan pengawasan. Sistem pengendalian internal dalam pemerintahan sangat diperlukan untuk mencegah adanya kecurangan yang mungkin atau telah dilaksanakan oleh berbagai pihak dalam instansi pemerintahan. Tetapi dalam kenyataannya pelaksanaan pengendalian ini masih belum maksimal diterapkan dan belum seluruhnya diperbaiki, kerjasama antara berbagai pihak lembaga pemerintahan untuk memperbaiki sistem pengelolaan keuangan negara.

Untuk mengetahui keberhasilan suatu kegiatan atau program pemerintah maka bisa diukur dari efektifitas pengendalian anggaran tersebut. Efektivitas adalah suatu ukuran hasil tugas atau keberhasilan pemerintah dalam mencapai tujuannya. Dengan kata lain saat tercapainya tujuan, maka kegiatannya dikatakan efektif. Hubungan antara hasil dan tujuan atau ukuran seberapa derajat keberhasilan suatu kegiatan disektor publik sehingga dikatakan efektif saat mempunyai pengaruh yang besar terhadap kemampuan menyediakan pelayanan masyarakat yang merupakan sasaran yang menjadi tujuan. Pengelolaan anggaran dikatakan efektif saat fungsi pengawasan dan sistem pengendalian intern tidak terjadi permasalahan dan penyelewengan dalam laporan keuangannya.

Fenomena yang menjadi dasar penelitian adalah adanya hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas pengelolaan anggaran di

Badan pendapatan daerah Kota Palembang yang masih terjadi permasalahan. Salah satunya adalah kepala Bapenda kurang melakukan pengawasan dan pengendalian atas pemungutan pajak pada OPD, tidak optimal dalam melakukan pelaksanaan pengawasan dan pembinaan teknis administrasi yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta adanya beberapakesalahan lain. Kelemahan dalam penerapan pengawasan dan sistem pengendalian intern dapat saja mengakibatkan kerugian negara, kekurangan penerimaan dana, penyimpangan dalam administrasi, ketidakhematan, ketidakefisienan atau ketidakefektifan. Berdasarkan uraian masalah diatas maka peneliti tertarik untuk mengambil topik “Pengaruh Pengawasan dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran Pada Badan Pendapatan Daerah Kota Palembang”. Hal tersebut di gambarkan dalam Gambar 2.1 berikut ini :



Sumber : Penulis, 2023

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2022), “hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan”.

2.4.1 Pengawasan Preventif dan Efektivitas Pengendalian Anggaran

Pengawasan preventif dimaksudkan sebagai suatu pengawasan yang dilakukan pada kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya kesalahan dan kegiatan yang menyimpang. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan negara (Baswir, 2000). Tujuan dari pengawasan ini adalah untuk mencegah terjadinya tindakan yang menyimpang dari rencana yang telah ditentukan, memberi pedoman demi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan yang efektif dan efisien, menentukan sasaran dan tujuan yang akan dicapai, menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi yang berhubungan dengan tugas yang dilaksanakan. Oleh karena itu, semakin baik pengawasan preventif diterapkan maka akan semakin tinggi tingkat efektivitas pengendalian suatu anggaran. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Arini (2017) yang menyatakan bahwa pengawasan preventif memiliki pengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Fajri (2018), Selly (2021), dan Periansya (2020) yang mengatakan bahwa pengawasan preventif berpengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran.

Berdasarkan penjelasan dan penelitian tersebut, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

H1 : Pengawasan Preventif diduga berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

2.4.2 Pengawasan Detektif dan Efektivitas Pengendalian Anggaran

Pengawasan detektif adalah bentuk yang dilakukan dengan cara meneliti dan mengevaluasi dokumen laporan pertanggungjawaban, yang biasanya dilaksanakan setelah dilaksanakannya suatu kegiatan. Pengawasan detektif

dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah ditentukan itu telah mengikuti kebijakan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Jadi, pengawasan detektif merupakan salah satu aspek yang mendukung untuk terlaksananya pengendalian yang efektif. Apabila pengawasan detektif telah berjalan dengan baik, maka akan tercapai pengendalian anggaran yang efektif.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengawasan detektif memiliki pengaruh terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Hal ini diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh Dendi (2017), Fajri (2018), dan Selly (2021) yang menyatakan bahwa pengawasan detektif berpengaruh positif terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Maka hipotesis kedua yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

H2 : Pengawasan detektif diduga berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

2.4.3 Pengawasan Fungsional dan Efektivitas Pengendalian Anggaran

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. Pengawasan fungsional merupakan salah satu aspek yang mendukung dalam terlaksananya suatu pengendalian anggaran yang efektif. Semakin baik pengawasan fungsional pada suatu instansi maka pengendalian anggarannya akan semakin efektif. Penjelasan tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Dendi (2017), Arini (2017), dan Monna (2022) yang menyatakan bahwa pengawasan fungsional berpengaruh positif terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Maka hipotesis ketiga yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

H3 : Pengawasan Fungsional diduga berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

2.4.4 Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Efektivitas Pengendalian Anggaran

Dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang tertib dan terkendali, maka membutuhkan sebuah sistem yang bisa memberikan keyakinan

yang memadai terkait dengan pelaporan keuangan, pengamanan aset serta ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan (Arfiansyah, 2020). Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) mendefinisikan sistem pengendalian intern pemerintah ialah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas pengendalian anggaran dapat dikatakan efektif apabila memiliki SPIP yang baik. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Septariani (2020), dan Mita (2020) yang mengatakan bahwa SPIP berpengaruh positif terhadap efektivitas pengendalian anggaran. Maka hipotesis keempat yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

H4 : Sistem Pengendalian Intern Pemerintah diduga berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.

2.4.5 Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif, Pengawasan Fungsional, SPIP dan Efektivitas Pengendalian Anggaran

Efektivitas pengendalian anggaran merupakan tujuan yang ingin dicapai dari fungsi anggarans sebagai suatu alat pengendalian. Jadi efektivitas pengendalian anggaran adalah berhasil tidaknya tujuan dari pengendalian terhadap anggaran tersebut dilaksanakan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dimulainya pelaksanaan suatu kegiatan, atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan negara. Pengawasan detektif adalah bentuk yang dilakukan dengan cara meneliti dan mengevaluasi dokumen laporan pertanggungjawaban, yang biasanya dilaksanakan setelah dilakukannya suatu kegiatan. 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. SPIP adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya suatu

tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka hipotesis kelima yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

H5 : Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif, Pengawasan Fungsional, dan SPIP diduga berpengaruh terhadap Efektivitas Pengendalian Anggaran.