

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Pengendalian

Pengendalian merupakan hal yang sangat penting karena merupakan mata rantai terakhir dalam rangkaian proses manajemen. Dengan pengendalian, dapat diketahui apakah pekerjaan yang telah dilakukan sesuai dengan apa yang seharusnya dilakukan. Pengendalian diperlukan untuk melihat sejauh mana hasil yang telah tercapai, apakah telah sesuai dengan rencana yang dibuat atau melenceng dari rencana yang dibuat tersebut.

Untuk lebih jelasnya dibawah ini terdapat beberapa pengertian pengendalian menurut para ahli :

Menurut *Harold Koontz and Cyrill O'donell* dalam buku Nanang Fattah (2007:175) menjelaskan bahwa :

“controlling is the measuring and correcting of activities of subordinates to assure that events conform to plans. Atau pengendalian adalah berhubungan dengan pembandingan kejadian-kejadian dengan rencana-rencana dan melakukan tindakan-tindakan koreksi yang perlu terhadap kejadian-kejadian yang menyimpang dari rencana-rencana”.

Menurut Sondang P. Siagian masih dalam buku Nanang Fattah (2007:176) Menjelaskan bahwa :

“Pengendalian adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan”.

Sedangkan Pengendalian menurut Firdaus Ahmad Dunia Wasilah (2009 :

5) mengemukakan bahwa :

“Pengendalian merupakan usaha manajemen untuk mencapai tujuan yang telah diterapkan dengan melakukan perbandingan secara terus menerus antara pelaksanaan dengan rencana. Melalui proses membandingkan hasil yang sesungguhnya dengan program atau anggaran yang disusun, maka manajemen dapat melakukan penilaian atas efisiensi usaha dan kemampuan memperoleh laba dari berbagai produk. Di samping itu, para manajer dapat mengadakan tindakan koreksi jika terdapat penyimpangan-penyimpangan yang timbul dari hasil perbandingan tersebut”.

Menurut Azhar Susanto (2008:95) pengendalian (*control*) yaitu :

“Pengendalian (*control*) meliputi semua metode, kebijakan dan prosedur organisasi yang menjamin harta kekayaan perusahaan, akurasi dan kelayakan data manajemen serta standar operasi manajemen lainnya”.

Secara umum dapat dikatakan bahwa fungsi utama dari pengendalian adalah menciptakan suatu mekanisme operasional dan tata kerja yang baik dalam suatu organisasi sehingga dapat menekan dan menghindari kesalahan-kesalahan dan penyelewengan-penyelewengan, baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Pengendalian merupakan aktivitas yang menyangkut tindakan dan evaluasi, yang berarti implementasi dari perencanaan dan penggunaan umpan balik agar tujuan organisasi dicapai secara total. Pengendalian dilakukan untuk mengarahkan aktivitas perusahaan agar sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Jadi, dengan demikian dapat dinyatakan bahwa pengendalian merupakan fungsi manajemen yang melakukan pengukuran dan koreksi terhadap aktivitas perusahaan untuk menjamin bahwa operasi perusahaan telah berjalan sesuai dengan apa yang telah direncanakan dan beroperasi dengan efektif dan efisien.

2.1.1.1 Elemen-Elemen Proses Pengendalian

Suatu sistem pengendalian mempunyai beberapa elemen yang memungkinkan pengendalian berjalan dengan baik. Menurut Anthony dan Govindarajan yang diterjemahkan oleh F.X Kurniawan Tjakrawala (2005:3), menyatakan bahwa setiap sistem pengendalian sedikitnya memiliki empat elemen yaitu :

- “1. Pelacak (*detector*) atau sensor, yaitu suatu perangkat yang mengukur apa yang sesungguhnya terjadi dalam proses yang sedang dikendalikan,
2. Penilai (*assesor*), yaitu suatu perangkat yang menentukan signifikansi dari peristiwa aktual dengan cara membandingkannya dengan beberapa standar atau ekspektasi dari apa yang seharusnya terjadi,
3. *Effector*, yaitu suatu perangkat (*feedback*) yang mengubah perilaku jika assesor mengindikasikan kebutuhan yang perlu dipenuhi,
4. Jaringan komunikasi, yaitu perangkat yang meneruskan informasi antar *detector* dan *assesor* dan antara *assesor* dan *effector*.”

2.1.2 Pengendalian Preventif

Pengendalian preventif merupakan bagian dasar dari pencegahan dari hal penyimpangan yang bisa saja kapanpun terjadi. Pencegahan merupakan lini depan dari pertahanan dalam struktur pengendalian. Pengendalian ini merupakan hal yang penting karena dapat meminimalisir kesalahan atau kecurangan yang terjadi pada organisasi atau perusahaan. Pengendalian preventif sangat diperlukan karena dapat menghentikan timbulnya permasalahan.

Menurut James A. Hall dan Tommie Singleton yang diterjemahkan oleh Dewi Fitriyani (2007:25), pengendalian preventif adalah :

“Teknik pasif yang didesain untuk mengurangi frekuensi terjadinya peristiwa yang tidak diinginkan. Pengendalian preventif menegakkan ketaatan melalui tindakan yang seharusnya atau yang diinginkan dan karenanya menghadang peristiwa yang tidak diinginkan”.

Dari definisi diatas mengenai pengendalian preventif merupakan sebuah upaya untuk mencegah terjadinya kecurangan atau penyimpangan sebelum adanya suatu kegiatan tersebut berjalan dengan cara membuat prosedur yang dapat dikendalikan dengan baik oleh organisasi pelaksana kegiatan tersebut. Penyimpangan atau kecurangan pada sebuah organisasi dapat diminimalisir dengan adanya pencegahan terlebih dahulu sebelum kegiatan-kegiatan organisasi tersebut berjalan.

Preventif kontrol berusaha untuk menghalangi atau mencegah kejadian yang tidak diinginkan. Langkah-langkah tersebut diambil untuk mencegah non-kepatuhan terhadap kebijakan dan prosedur. Contohnya termasuk pemisahan tugas, otorisasi yang tepat, dokumentasi yang memadai dan kontrol fisik atas aset.

Menurut Robert Mueller (2008:356) menyatakan bahwa preventif kontrol adalah :

“Preventive controls are controls that management puts in place to prevent problems from occurring. Preventative controls are designed to keep errors or irregularities from occurring in the first place. They are built into internal control systems and require a major effort in the initial design and implementation stages. However, preventative controls do not require significant ongoing investments. Kontrol preventif adalah kontrol pada manajemen yang pada penempatannya untuk mencegah terjadinya masalah. Preventif kontrol dirancang untuk menjaga dari kesalahan atau penyimpangan pada pelaksanaan kegiatan awal. Preventif kontrol dibangun ke dalam sistem pengendalian internal dan memerlukan upaya besar dalam desain dan implementasi pada tahap awalnya. Namun, preventif kontrol tidak memerlukan investasi yang signifikan pada saat sedang berlangsung.

Menurut Julie Harrer (2008:160) menyatakan bahwa :

“A preventive control will stop an error or fraud from ever occurring. A system control that requires a journal entry to balance before it is posted prevents out of balance accounts. Preventive controls are built into a system to prevent an error or undetected event from happening. A very

elementary type of preventive control is an organization structure that establishes a separation of duties over certain functions. Another is a locked a door to prevent unauthorized acces to critical equipment. Sebuah kontrol preventif dapat menghentikan kesalahan atau penipuan yang akan terjadi. Sebuah sistem kontrol yang memerlukan entri jurnal untuk menyeimbangkan sebelum diposting mencegah dari rekening keseimbangan. Kontrol preventif yang dibangun ke dalam sistem untuk mencegah kesalahan atau kejadian tidak terdeteksi terjadi. Suatu jenis yang sangat dasar kontrol preventif adalah struktur organisasi yang menetapkan pemisahan tugas lebih fungsi tertentu. Lain adalah terkunci pintu untuk mencegah akses tidak sah ke peralatan penting.

Menurut Mardismo (2009:46), pengendalian preventif yaitu tahap pengendalian manajemen terkait dengan perumusan strategi perencanaan strategik yang dijabarkan dalam bentuk program-program.

2.1.2.1 Pengertian Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Definisi pengendalian intern menurut *Committee of Sponsoring Organization treadway Commision* (COSO), yang dikutip oleh Azhar susanto (2010:103) adalah sebagai berikut:

“Pengendalian intern didefinisikan sebagai suatu proses yang dipengaruhi oleh dewan direksi, manajemen dan karyawan yang dirancang untuk memberikan jaminan yang meyakinkan bahwa tujuan organisasi akan dapat dicapai, ketaatan terhadap undang-undang yang berlaku”.

Adapun pengertian sistem pengendalian intern menurut Peraturan Pemerintah No. 08 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah adalah sebagai berikut:

“Sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang diciptakan manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan keandalan penyajian laporan keuangan pemerintah”.

Senada dengan Peraturan Pemerintah Tahun 2006, Peraturan Menteri

Dalam Negeri No. 04 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Review atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah, mendefinisikan sistem pengendalian sebagai berikut:

“Sistem pengendalian intern adalah suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian, efektifitas, efisiensi, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan”.

Sedangkan sistem pengendalian intern menurut Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah sebagai berikut:

“Sistem pengendalian intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset Negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan”.

Adapun definisi sistem pengendalian intern pemerintah menurut Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

“Sistem pengendalian intern pemerintah yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh dilingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah”.

Berdasarkan definisi diatas maka dapat disimpulkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah adalah suatu proses sistem pengendalian yang dirancang untuk dapat memberikan jaminan efektif dan efisien untuk instansi pemerintah sehingga tujuan yang ingin dicapai dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

2.1.2.2 Tujuan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Menurut tujuannya pengendalian intern dirancang untuk memberikan jaminan bahwa tujuan organisasi akan dapat dicapai melalui efisiensi dan efektifitas operasi, penyajian laporan keuangan yang dapat dipercaya, dan ketaatan terhadap undang-undang dan aturan yang berlaku seperti yang tertera dalam pengertian pengendalian menurut COSO (*Committee of Sponsoring Organization treadway Commision*) .

Sedangkan tujuan pengendalian intern pemerintah menurut Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 adalah untuk memberikan keyakinan yang memadai tentang:

1. Tercapainya efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan Negara.
2. Keandalan pelaporan keuangan.
3. Pengamanan aset Negara.
4. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

2.1.2.3 Unsur Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Unsur-unsur sistem pengendalian intern pemerintah menurut Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

1. Lingkungan Pengendalian
2. Penilaian resiko
3. Kegiatan pengendalian
4. Informasi dan komunikasi

5. Pemantauan pengendalian intern

Penetapan unsur-unsur sistem pengendalian intern pemerintah dilaksanakan menyatu dan menjadi bagian integral dari kegiatan instansi pemerintah.

1. Lingkungan Pengendalian

Pimpinan instansi pemerintah wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif untuk penerapan sistem pengendalian intern dalam lingkungan kerjanya, melalui:

a. Penegakan integritas dan nilai etika sekurang-kurangnya dilakukan dengan:

- 1) Menyusun dan menerapkan aturan perilaku,
- 2) Memberikan keteladanan pelaksanaan aturan perilaku pada setiap tingkat pimpinan instansi pemerintah,
- 3) Menegakkan tindakan disiplin yang tepat atas penyimpangan terhadap kebijakan dan prosedur, atau pelanggaran terhadap aturan perilaku,
- 4) Menjelaskan dan mempertanggungjawabkan adanya intervensi atau pengabaian pengendalian intern, dan
- 5) Menghapus kebijakan atau penugasan yang dapat mendorong perilaku tidak etis.

b. Komitmen terhadap kompetensi

Komitmen terhadap kompetensi sekurang-kurangnya dilakukan dengan:

- 1) Mengidentifikasi dan menetapkan kegiatan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas dan fungsi pada masing-masing posisi pada

instansi pemerintah,

- 2) Menyusun standar kompetensi untuk setiap tugas dan fungsi untuk masing-masing posisi dalam instansi pemerintah,
- 3) Menyelenggarakan pelatihan dan pembimbingan untuk membantu pegawai mempertahankan dan meningkatkan kompetensi pekerjaannya, dan
- 4) Memilih pimpinan instansi pemerintah yang memiliki kemampuan manajerial dan pengalaman yang luas dalam pengelolaan instansi pemerintah.

c. Kepemimpinan yang kondusif

Kepemimpinan yang kondusif sekurang-kurangnya ditunjukkan dengan:

- 1) Mempertimbangkan resiko dalam pengambilan keputusan,
- 2) Menerapkan manajemen berbasis kinerja,
- 3) Mendukung fungsi tertentu dalam penerapan SPIP,
- 4) Melindungi atas aset dan informasi dari akses dan penggunaan yang tidak sah,
- 5) Melakukan interaksi secara intensif dengan pejabat dengan tingkatan yang lebih rendah, dan
- 6) Merespon secara positif terhadap pelaporan yang berkaitan dengan keuangan, penganggaran, program, dan kegiatan.

d. Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan

Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan sekurang-kurangnya dilakukan dengan:

- 1) Menyesuaikan dengan ukuran dan sifat kegiatan instansi pemerintah,
 - 2) Memberikan kejelasan wewenang dan tanggung jawab dalam Instansi pemerintah,
 - 3) Memberikan kejelasan hubungan dan jenjang pelaporan intern dalam instansi pemerintah,
 - 4) Melaksanakan evaluasi dan penyesuaian periodik terhadap struktur organisasi sehubungan dengan perubahan lingkungan strategis, dan
 - 5) Menetapkan jumlah pegawai yang sesuai, terutama untuk posisi pimpinan.
- e. Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat

Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat sekurang-kurangnya dilaksanakan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Wewenang diberikan kepada pegawai yang tepat sesuai dengan tingkat tanggungjawabnya dalam rangka pencapaian tujuan instansi pemerintah,
 - 2) Pegawai yang diberi wewenang memahami bahwa wewenang dan tanggung jawab yang diberikan terkait dengan pihak lain dalam instansi pemerintah yang bersangkutan, dan
 - 3) Pegawai yang diberi wewenang memahami bahwa pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab terkait dengan penerapan SPIP.
- f. Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat

Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia dilaksanakan dengan sekurang-kurangnya hal-hal

sebagai berikut:

- 1) Penetapan kebijakan dan prosedur sejak rekrutmen sampai dengan pemberhentian pegawai,
 - 2) Penelusuran latar belakang calon pegawai dalam proses rekrutmen, dan
 - 3) Supervise periodik yang memadai terhadap pegawai.
- g. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif
- Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif sekurang-kurangnya harus:
- 1) Memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah,
 - 2) Memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektifitas manajemen resiko dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi instansi pemerintah,
 - 3) Memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.
- h. Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait
- Hubungan kerja yang baik dengan instansi pemerintah terkait diwujudkan dengan adanya mekanisme saling uji antar instansi pemerintah terkait.

2. Penilaian Resiko

Pimpinan Instansi wajib melakukan penilaian resiko yang terdiri atas :

- a. Identifikasi resiko
- b. Analisis resiko

Dalam rangka penilaian resiko, pimpinan instansi pemerintah menetapkan:

a) Tujuan Instansi Pemerintah

Tujuan utama instansi pemerintah memuat pernyataan dan arahan yang spesifik, terukur, dapat dicapai, realistis, dan terikat waktu dan wajib dikomunikasikan pada seluruh pegawai. Untuk mencapai tujuan instansi pemerintah pimpinan instansi pemerintah menetapkan:

- 1) Strategi operasional yang konsisten, dan
- 2) Strategi manajemen terintegrasi dan penilaian resiko.

b) Tujuan pada tingkat kegiatan

Penetapan tujuan pada tingkatan kegiatan sekurang-kurangnya dilakukan dengan memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan pada tujuan dan rencana strategis instansi pemerintah,
- 2) Saling melengkapi, saling menunjang, dan tidak bertentangan satu dengan yang lainnya,
- 3) Relevan dengan seluruh kegiatan utama instansi pemerintah,
- 4) Mendukung unsure criteria pengukuran,
- 5) Didukung sumber daya instansi pemerintah yang cukup,
- 6) Melibatkan seluruh tingkat pejabat dalam proses penetapannya.

3. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian intern adalah kebijakan dan prosedur yang dapat membantu memastikan dilaksanakannya arahan pimpinan instansi pemerintah untuk mengurangi resiko yang telah diidentifikasi selama proses penilaian resiko. Pimpinan instansi pemerintah wajib menyelenggarakan kegiatan

pengendalian sesuai dengan ukuran, kompleksitas, dan sifat dari tugas dan fungsi instansi pemerintah yang bersangkutan. Penyelenggaraan kegiatan pengendalian sekurang-kurangnya memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Kegiatan Pengendalian diutamakan pada kegiatan pokok instansi pemerintah,
- b. Kegiatan Pengendalian harus dikaitkan dengan proses penilaian resiko,
- c. Kegiatan Pengendalian yang dipilih disesuaikan dengan sifat khusus instansi pemerintah,
- d. Kebijakan dan prosedur harus ditetapkan secara tertulis,
- e. Prosedur yang telah ditetapkan harus dilaksanakan sesuai yang ditetapkan secara tertulis, dan
- f. Kegiatan pengendalian dievaluasi secara teratur untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut masih sesuai dan berfungsi seperti yang diharapkan.

4. Informasi dan Komunikasi

Komunikasi atas informasi wajib diselenggarakan secara efektif. Untuk menyelenggarakan komunikasi yang efektif, pimpinan instansi pemerintah harus sekurang-kurangnya:

- a. Menyediakan dan memanfaatkan berbagai bentuk dan sarana komunikasi,
- b. Mengelola, mengembangkan, dan memperbaharui sistem informasi secara terus menerus.

5. Pemantauan Pengendalian Intern

Pemantauan sistem pengendalian intern dilaksanakan melalui pemantauan

berkelanjutan, terpisah dan tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan review lainnya.

a. Pemantauan berkelanjutan

Pemantauan berkelanjutan diselenggarakan melalui kegiatan pengelolaan rutin, supervise, perbandingan, rekonsiliasi, dan tindakan lain yang terkait dalam pelaksanaantugas.

b. Evaluasi terpisah

Evaluasi terpisah diselenggarakan melalui penilaian sendiri, review dan pengujian efektifitas sistem pengendalian intern. Evaluasi terpisah dapat dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah atau pihak eksternal pemerintah. Ruang lingkup dan frekuensi pengendalian intern harus memadai bagi instansi pemerintah.

c. Tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan review lainnya

Tindak lanjut rekomendasi hasil audit dan review lainnya harus segera diselesaikan dan dilaksanakan sesuai dengan mekanisme penyelesaian rekomendasi hasil audit dan review lainnya yang ditetapkan.

2.1.2.4 Perumusan strategi

Perumusan strategi atau formulasi strategi merupakan dasar bagi perusahaan atau organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan dari suatu organisasi tersebut. Perumusan strategi ini merupakan penggambaran langkah-langkah khusus yang telah ditetapkan oleh organisasi atau bisa juga disebut kerangka strategi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut.

Menurut Mardiasmo (2009:49), perumusan strategi adalah :

“Perumusan strategi merupakan proses penentuan visi, misi, tujuan, sasaran, target (*outcome*), arah dan kebijakan, serta strategi organisasi. Perumusan strategi merupakan tugas dan tanggung jawab manajemen puncak (*top management*). Dalam organisasi pemerintahan, perumusan strategi dilakukan oleh dewan legislatif yang hasilnya berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan menjadi acuan bagi eksekutif dalam bertindak”.

Sedangkan menurut Anthony dan Govindarajan yang diterjemahkan oleh F.X Kurniawan Tjakrawala (2005:11), menyatakan bahwa :

“Perumusan strategi merupakan proses memutuskan tujuan organisasi dan strategi untuk mencapai tujuan-tujuan keseluruhan dari organisasi”.

Menurut Mulyadi (2011:11) sistem perumusan strategi adalah

“Sistem perumusan strategi adalah tahap yang sangat menentukan kelangsungan hidup dan pertumbuhan organisasi. Dalam tahap ini dilakukan pengamatan terhadap tren perubahan lingkungan makro, lingkungan industri dan lingkungan persaingan. Berdasarkan hasil pengamatan terhadap tren tersebut kemudian dilakukan SWOT *analysis* untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman yang terdapat di lingkungan luar perusahaan dan mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan yang terdapat didalam perusahaan. Hasil SWOT *analysis* ini kemudian digunakan sebagai dasar untuk merumuskan misi, visi, tujuan, keyakinan dasar dan nilai dasar organisasi”.

Misi adalah jalan pilihan yang disepakati bersama oleh seluruh anggota organisasi untuk menuju ke masa depan. Misi pilihan harus menjajikan adanya *profitable customer-customer* yang menjajikan arus pendapatan masuk yang memadai untuk menutup total biaya dan investasi yang dilakukan oleh perusahaan. Visi adalah gambaran kondisi masa depan perusahaan yang akan diwujudkan melalui misi pilihan. Tujuan adalah penjabaran lebih lanjut visi organisasi. Keyakinan dasar adalah keyakinan yang disepakati bersama oleh seluruh anggota organisasi tentang kebenaran mis, visi dan jalan yang ditempuh

untuk mewujudkan visi organisasi. Keyakinan dasar digunakan sebagai pembangkit semangat personel dalam mewujudkan visi organisasi. Nilai dasar adalah nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh anggota organisasi dalam perjalanan untuk mewujudkan visi organisasi. Nilai dasar menjadi sinar pemandu (*guiding light*) bagi anggota organisasi dalam memilih tindakan yang dapat digunakan untuk mewujudkan visi organisasi.

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa perumusan strategi merupakan tahap yang berpengaruh terhadap kelangsungan organisasi tersebut, tahap ini merupakan nilai dasar bagi organisasi untuk menjalankan suatu kegiatan organisasi agar organisasi tersebut dapat mencapai tujuan-tujuannya. Dengan adanya perumusan strategi maka visi, misi, tujuan, sasaran, arah, kebijakan, serta strategi organisasi dapat ditentukan oleh manajemen puncak sehingga para anggota dapat menjalankan kegiatannya sesuai dengan apa yang telah disepakati bersama oleh para manajemen puncak dan para anggotanya.

2.1.2.5 Perencanaan Strategi

Perencanaan strategi digunakan untuk mempertajam fokus organisasi, agar semua sumber organisasi digunakan secara optimal. Perencanaan strategi pun menjadi pedoman bagi suatu organisasi untuk membuat keputusan-keputusan yang bisa membawa organisasi tersebut lebih maju.

Menurut Mardiasmo (2009:54) perencanaan strategi yaitu :

“Proses penentuan program-program, aktivitas atau kegiatan yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi dan penentuan jumlah sumber daya manusia yang dibutuhkan. Perencanaan strategi merupakan proses yang sistematis yang memiliki prosedur dan skedul yang jelas. Organisasi yang

tidak memiliki atau tidak melakukan perencanaan strategi akan mengalami masalah besar dalam penganggaran”.

Menurut Anthony dan Govindarajan yang diterjemahkan oleh F.X Kurniawan Tjakrawala (2005:6), menyatakan bahwa :

“Perencanaan strategi ini dapat memberikan manfaat kepada organisasi, diantaranya kerangka kerja untuk mengembangkan anggaran tahunan, alat pengembangan manajemen, mekanisme untuk memaksa manajemen agar memikirkan jangka panjang dan alat untuk menyejajarkan manajer dengan strategi jangka panjang perusahaan”.

Dari beberapa definisi diatas maka perencanaan strategi dapat disimpulkan sebagai suatu kegiatan yang menentukan visi, misi dan strategi organisasi dalam bentuk program-program untuk mencapai tujuan organisasi dalam jangka yang panjang. Perencanaan strategi juga merupakan sebuah kerangka kerja bagi para anggota organisasi agar dapat melaksanakan kegiatan sesuai dengan tujuan organisasi tersebut.

2.1.2.6 Manfaat Perencanaan Strategi

Perencanaan strategi sangat penting bagi organisasi. Manfaat perencanaan strategi menurut Mardiasmo (2009:56) antara lain :

1. Sebagai sarana untuk memfasilitasi terciptanya anggaran yang efektif
2. Sebagai sarana untuk memfokuskan manajer pada pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan
3. Sebagai sarana untuk memfasilitasi dilakukannya sumber daya yang optimal (efektif dan efisien)
4. Sebagai rerangka untuk pelaksanaan tindakan jangka pendek (*short term action*)

5. Sebagai sarana bagi manajemen untuk dapat memahami strategi organisasi secara lebih jelas
6. Sebagai alat untuk memperkecil rentang alternatif strategi.

Tujuan utama perencanaan strategi adalah untuk meningkatkan komunikasi antara manajer puncak dengan manajer yang berada dibawahnya. Adanya komunikasi ini akan memungkinkan terjadi persetujuan antara manajer puncak dengan manajer level bawah mengenai strategi terbaik untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan. Hal ini akan mendorong terjadinya *goal congruence*.

2.1.3 Pengendalian Operasional

Menurut Mardismo (2009:46), pengendalian operasional yaitu Dalam tahap ini pengendalian manajemen terkait dengan pengawasan pelaksanaan program yang telah ditetapkan melalui alat berupa anggaran. Anggaran digunakan untuk menghubungkan perencanaan dengan pengendalian.

Menurut Arief Suadi , Ph.D (2002:4), pengendalian operasional adalah

“Sebuah sistem yang terdiri dari beberapa anak sistem yang berkaitan, yaitu pemograman, penganggaran, akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban untuk membantu manajemen mempengaruhi orang lain dalam sebuah perusahaan agar mau mencapai tujuan perusahaan melalui strategi tertentu secara efektif dan efisien”.

Menurut Wibisono (2008:6) pengendalian operasi adalah

“Proses pengawasan kinerja produksi dengan cara membandingkan hasil yang dicapai dengan rencana yang dibuat”.

2.1.3.1 Anggaran

Anggaran merupakan salah satu cara manajemen dalam menjalankan fungsi perencanaan dan fungsi pengendalian. Anggaran sebagai fungsi perencanaan diharapkan dapat membuat pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang telah dibuat sebelumnya. Sedangkan anggaran sebagai fungsi pengendalian diharapkan perusahaan tidak menggunakan dana yang tidak semestinya digunakan sehingga penyelewengan dapat dicegah.

Pengertian Anggaran menurut Freeman dan Shoulders dalam buku Deddi Nordiawan (2010:69) yaitu :

“Budgeting is a process of allocating scarce resources to unlimited demands, and a budget is a dollar and cents plan of operation for a specific period of time. Penganggaran merupakan suatu proses pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk memenuhi kebutuhan yang sifatnya tidak terbatas (*unlimited demands*). Sementara itu, anggaran merupakan rencana kerja dalam suatu periode yang telah ditetapkan dalam satuan mata uang”.

Menurut Lee, Jr dan Johnson dalam buku Deddi Nordiawan (2010:69) anggaran yaitu :

“A budget is a document or a collection of document that refers to the financial condition of an organization, including information revenues, expenditure, activities and accomplishments. Anggaran merupakan suatu dokumen yang menjelaskan kondisi keuangan organisasi yang mencakup informasi keuangan, belanja, aktivitas serta tujuan organisasi.

Menurut M. Nafarin (2009:11) menyatakan bahwa anggaran adalah sebagai berikut :

“Anggaran adalah rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa”.

Sedangkan menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti

(2010:39) menyatakan bahwa :

“Anggaran dapat dikatakan sebagai sebuah rencana finansial yang menyatakan rencana-rencana organisasi untuk melayani masyarakat atau aktivitas lain yang dapat mengembangkan kapasitas organisasi dalam pelayanan, estimasi besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam merealisasikan rencana tersebut dan perkiraan sumber-sumber yang akan menghasilkan pemasukan serta besarnya pemasukan tersebut”.

Dari beberapa pengertian anggaran diatas maka dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah sebuah perencanaan tertulis yang menggambarkan kegiatan suatu perusahaan tersebut agar kegiatan tersebut tidak melenceng dari apa yang telah ditetapkan oleh perusahaan tersebut. Sehingga tujuan perusahaan tersebut dapat dicapai dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Anggaran juga identik dengan sebuah rencana keuangan organisasi maka dari itu anggaran perlu dibuat agar keuangan pada sebuah organisasi dapat berjalan secara baik.

2.1.3.2 Fungsi Anggaran

Dalam ruang lingkup akuntansi, anggaran berada dalam lingkup akuntansi manajemen. Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2010:70) fungsi anggaran adalah sebagai berikut :

1. Anggaran sebagai alat perencanaan
Dengan anggaran, organisasi mengetahui apa yang harus dilakukan dan ke arah mana kebijakan yang dibuat.
2. Anggaran sebagai alat pengendalian
Anggaran organisasi sektor publik dapat menghindari pengeluaran yang terlalu besar atau adanya penggunaan dana yang tidak semestinya.
3. Anggaran sebagai alat kebijakan
Arah atas kebijakan tertentu dapat ditentukan melalui anggaran organisasi sektor publik.
4. Anggaran sebagai alat politik
Dalam organisasi sektor publik, komitmen pengelola dalam melaksanakan program-program yang telah dijanjikan dapat dilihat

melalui penganggaran.

5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi
Melalui dokumen anggaran yang komprehensif, sebuah bagian atau unit kerja atau departemen yang merupakan suborganisasi dapat mengetahui apa yang harus dilakukan dan apa yang akan dilakukan oleh bagian/unit kerja lainnya.
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja
Anggaran adalah suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu bagian kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktivitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya.
7. Anggaran sebagai alat motivasi
Anggaran dapat digunakan sebagai alat komunikasi dengan menjadikan nilai-nilai nominal yang tercantum sebagai target pencapaian. Dengan catatan, anggaran akan menjadi alat motivasi yang baik jika memenuhi sifat menantang tetapi masih mungkin dicapai. Maksudnya adalah suatu anggaran itu hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi dan jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah dicapai.

2.1.3.3 Macam-Macam Anggaran

Menurut M. Nafarin (2009:31) mengemukakan bahwa anggaran dapat dikelompokkan dalam beberapa sudut pandang, diantaranya sebagai berikut:

1. Menurut dasar penyusunan, terdiri dari :
 - a. Anggaran variabel (*variable budget*) yaitu anggaran yang disusun berdasarkan interval (kisaran) kapasitas (aktivitas) tertentu dan dapat disesuaikan pada tingkat aktivitas (kegiatan) yang berbeda.
 - b. Anggaran tetap (*fixed budget*) yaitu anggaran yang disusun berdasarkan variabel tertentu yang bersifat tetap.
2. Menurut cara penyusunan, terdiri dari :
 - a. Anggaran periodik (*periodic budget*) yaitu anggaran yang disusun untuk satu periode tertentu (umumnya satu tahun) yang disusun setiap akhir periode anggaran.
 - b. Anggaran kontinu (*continuous budget*) yaitu anggaran yang dibuat untuk memperbaiki anggaran yang telah dibuat.
3. Menurut jangka waktu, terdiri dari :
 - a. Anggaran jangka pendek atau anggaran taktis (*short-range budget*) yaitu anggaran yang dibuat jangka waktu paling lama sampai satu tahun.
 - b. Anggaran jangka panjang atau anggaran strategis (*long-range budget*) yaitu anggaran yang dibuat dengan jangka waktu lebih dari satu tahun.

4. Menurut bidangnya, terdiri dari :
 - a. Anggaran operasional (*operational budget*) yaitu anggaran untuk menyusun anggaran laporan labarugi. Anggaran operasional meliputi:
 - Anggaran penjualan
 - Anggaran pembelian
 - Anggaran beban usaha
 - Anggaran laba rugi
 - b. Anggaran keuangan (*financial budget*) yaitu anggaran untuk menyusun anggaran neraca. Anggaran keuangan meliputi :
 - Anggaran kas
 - Anggaran piutang
 - Anggaran persediaan
 - Anggaran utang
 - Anggaran neraca
5. Menurut kemampuan menyusun, terdiri dari :
 - a. Anggaran komprehensif (*comprehensive budget*) adalah rangkaian diberbagai macam anggaran yang disusun secara lengkap. Anggaran komprehensif merupakan perpaduan antara anggaran operasional dengan anggaran keuangan yang disusun secara lengkap.
 - b. Anggaran parsial (*partially budget*) yaitu anggaran yang disusun tidak secara lengkap, anggaran yang hanya menyusun bagian anggaran tertentu saja.
6. Menurut fungsinya, terdiri dari :
 - a. Anggaran tertentu (*appropriation budget*) yaitu anggaran yanghanya di bentuk bagi tujuan tertentu dan tidak boleh dipakai untuk tujuan lain
 - b. Anggaran kinerja (*performance budget*) yaitu anggaran yang disusun berdasarkan fungsi kegiatan yang dilakukan organisasi atau perusahaan. Misalnya untuk menilai apakah biaya atau beban yang dikeluarkan oleh masing-masing aktivitas tidak melampaui batas.
7. Menurut metode penentuan harga pokok produk
 - a. Anggaran fungsional (*functional based budget*) adalah anggaran yang dibuat dengan metode penghargapokokan penuh (*full costing*) dan berfungsi untuk menyusun anggaran induk atau anggaran tetap.
 - b. Anggaran kegiatan (*activity based budget*) adalah anggaran yang dibuat dengan metode penghargapokokan berdasarkan kegiatan (*activity based costing*) dan berfungsi untuk menyusun anggaran variable dan anggaran induk.

Sedangkan menurut Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti

(2010:70) mengemukakan bahwa jenis-jenis anggaran adalah sebagai berikut :

1. Anggaran operasional dan Anggaran modal
 Anggaran operasional digunakan untuk merencanakan kebutuhan dalam menjalankan operasi sehari-hari dalam kurun waktu satu tahun. Anggaran operasional ini juga sering dikelompokkan sebagai pengeluaran pendapatan, yaitu jenis pengeluaran yang bersifat rutin dan jumlahnya kecil serta tidak menambah fungsi suatu aset. Anggaran modal menunjukkan rencana jangka panjang dan pembelanjaan atas aktiva tetap seperti gedung, peralatan, kendaraan, perabot dan sebagainya. Belanja modal adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah jumlah aset atau kekayaan organisasi sektor publik, yang selanjutnya akan menambah anggaran operasional untuk biaya pemeliharannya.
2. Anggaran berdasarkan Pengesahan
 Berdasarkan status hukumnya, anggaran dibagi menjadi anggaran tentatif (*tentative*) dan anggaran *enacted*. Anggaran tentatif adalah anggaran yang tidak memerlukan pengesahan dari lembaga legislatif karena kemunculannya dipicu oleh hal-hal yang tidak direncanakan sebelumnya. Sebaliknya, anggaran enacted adalah anggaran yang direncanakan, kemudian dibahas dan disetujui oleh lembaga legislatif.
3. Anggaran dana umum vs anggaran dana khusus
 Dalam pemerintahan, kekayaan negara dibagi menjadi dana umum dan dana khusus. Dana umum digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintahan yang bersifat umum dan sehari-hari, sedangkan dana khusus dicadangkan/dialokasikan khusus untuk tujuan tertentu.
4. Anggaran tetap vs anggaran fleksibel
 Dalam anggaran tetap, apropriasi belanja sudah ditentukan jumlahnya di awal tahun anggaran. Jumlah tersebut tidak boleh dilampaui meskipun ada peningkatan jumlah kegiatan yang dilakukan. Dalam anggaran fleksibel, harga barang/jasa per unit telah ditetapkan. Namun, jumlah anggaran secara keseluruhan akan berfluktuasi bergantung pada banyaknya kegiatan yang dilakukan.
5. Anggaran eksekutif vs anggaran legislatif
 Berdasarkan penyusunannya, anggaran dapat dibagi menjadi anggaran eksekutif yaitu anggaran yang disusun oleh lembaga eksekutif, dalam hal ini pemerintah. Anggaran legislatif yaitu anggaran yang disusun oleh lembaga legislatif tanpa melibatkan pihak eksekutif.

Berdasarkan keterangan diatas maka dapat disimpulkan bahwa pengelompokkan anggaran sangatlah penting bagi sebuah organisasi. Dengan adanya pengelompokkan anggaran maka organisasi lebih mudah dalam membuat anggaran sesuai dengan apa yang dibutuhkan dan diperlukan oleh organisasi

tersebut. Dengan mengelompokkan sebuah anggaran organisasi pun dapat dengan mudah melakukan pengendalian sehingga apabila dalam anggaran tersebut terdapat sebuah hal yang rancu maka organisasi tersebut dapat dengan mudah menelusuri letak kesalahan pada anggaran tersebut.

2.1.3.4 Manfaat Anggaran

Penyusunan anggaran bagi perusahaan merupakan langkah penting untuk mencapai hasil yang baik. Dengan adanya anggaran maka perusahaan dapat melakukan pengendalian dengan baik dan dapat mengawasi kegiatan perusahaan secara efektif dan efisien.

Menurut M Nafarin (2009:19) menyatakan bahwa anggaran memiliki manfaat, diantaranya yaitu :

1. Semua kegiatan dapat mengarah pada pencapaian tujuan bersama. Anggaran merupakan target yang harus dicapai oleh perusahaan yang menggunakannya.
2. Dapat digunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan pegawai.
3. Dapat memotivasi pegawai.
Anggaran merupakan suatu target perusahaan, dimana dengan adanya target tersebut dapat memotivasi karyawan agar lebih kreatif dalam rangka pencapaian tujuan maksimal.
4. Menimbulkan rasa tanggungjawab pada pegawai
5. Menghindari penerobosan dan pembayaran yang kurang perlu.
Penganggaran digunakan agar tidak terjadi pemakaian biaya yang tidak semestinya.
6. Sumber daya seperti tenaga kerja, peralatan, dan dana dapat dimanfaatkan seefisien mungkin. Anggaran digunakan agar meminimalkan pemakaian biaya tenaga kerja dan mengontrol dana secara efektif dan efisien. Serta mengurangi pemakaian peralatan yang tidak diperlukan.
7. Alat pendidikan bagi para manajer
Suatu alat untuk para manajer dalam mengembangkan ilmu yang telah dimilikinya.

Sedangkan menurut Supriyono (2009 : 344), menyatakan anggaran memiliki beberapa manfaat, diantaranya :

1. Tersedia suatu pendekatan disiplin untuk menyelesaikan masalah.
2. Membantu manajemen membuat studi awal terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh suatu organisasi dan membiasakan manajemen untuk mempelajari dengan seksama masalah tersebut sebelum diambil keputusan.
3. Menyediakan cara-cara untuk memformalisasikan usaha perencanaan.
4. Menutup kemacetan potensial sebelum kemacetan tersebut terjadi.
5. Mengembangkan iklim “profitminded” dalam perusahaan, mendorong sikap kesadaran terhadap pentingnya biaya dan memaksimalkan pemanfaatan sumber-sumber perusahaan.
6. Membantu mengkoordinasikan dan mengintegrasikan penyusunan rencana operasi berbagai segmen yang ada pada organisasi sehingga keputusan final dan rencana-rencana tersebut dapat terintegrasi dan komprehensif.
7. Memberikan kesempatan kepada organisasi untuk meninjau kembaliscara sistematis terhadap kebijakan dan pedoman dasar yang sudah ditentukan.
8. Mengkoordinasikan, menghubungkan, dan membantu mengarahkan modal dan semua usaha-usaha organisasi ke saluran yang paling menguntungkan.
9. Mendorong suatu standar prestasi yang tinggi dengan membangkitkan semangat bersaing yang sehat, menimbulkan perasaan berguna, dan menyediakan perangsang (insentif) untuk pelaksanaan yang efektif.
10. Menyediakan tujuan atau sasaran yang merupakan alat pengukur atau standar untuk mengukur prestasi dan ukuran pertimbangan manajemen dan sikap eksekutif secara individual.

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa banyak sekali manfaat dengan adanya sebuah anggaran. Tujuan organisasi dapat tercapai apabila terdapat keselarasan antara anggaran dengan kegiatan operasional organisasi sehingga terjadi sebuah kombinasi yang baik yang dapat memajukan organisasi tersebut. Apabila sebuah anggaran dilaksanakan dengan baik maka tujuan perusahaan pun akan dapat tercapai karena anggaran merupakan dasar bagi sebuah organisasi untuk dapat menjalankan suatu kegiatan organisasi.

2.1.3.5 Siklus Anggaran

Pembuatan anggaran adalah suatu proses yang berkelanjutan. Menurut Deddi Nordiawan dan Ayuningtyas Hertianti (2010:72) Pada organisasi sektor publik pada umumnya melewati lima tahapan yaitu sebagai berikut :

1. **Persiapan**
Pada tahap persiapan, bagian anggaran menyiapkan format anggaran yang akan dipakai. Kemudian, setiap unit di pemerintahan mengajukan anggaran yang selanjutnya akan dikonsolidasikan oleh bagian anggaran. Setelah di review dan diadakan dengar pendapat ke semua unit, anggaran ini akan disetujui oleh kepala pemerintahan.
2. **Persetujuan lembaga legislatif**
Anggaran diajukan ke lembaga legislatif untuk mendapatkan persetujuan. Dalam hal ini, lembaga legislatif akan mengadakan pembahasan guna memperoleh pertimbangan-pertimbangan untuk menyetujui atau menolak anggaran tersebut.
3. **Administrasi**
Setelah anggaran disahkan, pelaksanaan anggaran dimulai, baik pengumpulan pendapatan yang ditargetkan maupun pelaksanaan belanja yang telah direncanakan. Bersamaan dengan tahapan ini, dilakukan proses administrasi anggaran berupa pencatatan pendapatan dan belanja yang terjadi.
4. **Pelaporan**
Pelaporan dilakukan pada akhir periode atau waktu-waktu tertentu yang ditetapkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses akuntansi yang telah berlangsung selama proses pelaksanaan.
5. **Pemeriksaan**
Kemudian, laporan yang diberikan atas pelaksanaan anggaran diperiksa oleh sebuah lembaga independen. Hasil pemeriksaan akan menjadi masukan atau umpan balik untuk proses penyusunan pada periode berikutnya.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pembuatan sebuah anggaran melewati sebuah tahapan-tahapan yang sangat terstruktur agar dapat menghasilkan sebuah anggaran yang baik dan benar. Tahapan-tahapan ini dibuat agar anggaran tersebut terhindar dari kecurangan dan penyelewengan yang dapat merugikan organisasi tersebut.

2.1.3.6 Kelemahan Anggaran

Meskipun anggaran mempunyai banyak keuntungan, tetapi terdapat pula beberapa keterbatasannya, hal ini juga di kemukakan oleh Supriyono (2009 : 345), yaitu sebagai berikut :

1. Anggaran didasarkan pada estimasi atau proyeksi yang ketepatannya tergantung pada kemampuan estimator atau proyektor. Ketidaktepatan estimasi mengakibatkan manfaat perencanaan tidak dapat dicapai.
2. Menyusun anggaran yang cermat memerlukan waktu, uang dan tenaga yang tidak sedikit, sehingga tidak semua perusahaan mampu menyusun anggaran secara lengkap dan akurat
3. Anggaran yang dibuat berdasarkan taksiran dan asumsi, sehingga mengandung unsur ketidakpastian.
4. Pihak yang merasa dipaksa untuk melaksanakan anggaran dapat menggerutu dan menentang, sehingga pelaksanaan anggaran dapat menjadi kurang efektif.

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa anggaran juga memiliki kelemahan-kelemahan yang dapat berdampak buruk bagi sebuah organisasi. Oleh karena itu setiap organisasi perlu mengantisipasi dampak-dampak buruk yang dapat mengganggu sebuah pelaksanaan kegiatan pada sebuah organisasi tersebut.

2.1.4 Pengendalian Kinerja

Menurut Mardismo (2009:46), pengendalian kinerja yaitu pada tahap ini pengendalian manajemen berupa analisis evaluasi kinerja berdasarkan tolak ukur kinerja yang telah ditetapkan.

Menurut Hasibuan (2000:87), pengendalian kinerja adalah

“Kegiatan manajer untuk mengevaluasi perilaku prestasi kerja pegawai serta menetapkan kebijaksanaan selanjutnya. Evaluasi atau penilaian perilaku meliputi penilaian kesetiaan, kejujuran, kepemimpinan, kerjasama, loyalitas, dedikasi, dan partisipasi pegawai.”

Menurut Mathis dan Jackson (2006:382) menyatakan bahwa :

“Pengendalian kinerja atau penilaian kinerja adalah proses mengevaluasi seberapa baik karyawan melakukan pekerjaan mereka jika dibandingkan dengan seperangkat standar, dan kemudian mengkomunikasikan informasi tersebut kepada karyawan. Penilaian kinerja juga disebut pemeringkatan karyawan, evaluasi karyawan, tinjauan kerja, evaluasi kinerja, dan penilaian hasil.”

2.1.4.1 Pengertian Kinerja

Kinerja adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja. Menurut Peter F. Drucker (2008:19), “kinerja adalah tingkat prestasi (karya) atau hasil nyata yang dicapai yang kadang-kadang dipergunakan untuk mencapai suatu hasil yang positif”.

Menurut Moehariono (2009:60) menyatakan bahwa kinerja yaitu :

‘Kinerja atau *performance* merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi’.

Menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2009:67) kinerja adalah

“Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi. Kinerja dapat diketahui dan diukur jika individu atau kelompok karyawan telah mempunyai kriteria atau standar keberhasilan tolak ukur yang ditetapkan oleh organisasi. Oleh karena itu, jika tanpa tujuan dan target yang

ditetapkan dalam pengukuran maka kinerja pada seseorang atau kinerja organisasi tidak mungkin dapat diketahui bila tidak ada tolak ukur keberhasilannya.

Dari beberapa definisi dan penjelasan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah sebuah gambaran mengenai tingkat pencapaian individu atau kelompok atas apa yang telah dikerjakannya dalam mewujudkan tujuan dan target yang telah ditetapkan. Kinerja pun dapat dikatakan sebagai hasil kerja atau tingkat pencapaian individu maupun kelompok atas tugas dan tanggung jawab yang diberikan untuk mewujudkan sasaran, tujuan, visi, misi organisasi yang telah ada pada perencanaan strategi suatu organisasi.

2.1.4.2 Faktor-Faktor Kinerja

Ada banyak faktor yang mempengaruhi kinerja, menurut Henry Simamora (2008:30) faktor yang mempengaruhi kinerja ada tiga faktor yang terdiri atas :

1. Faktor individual, yang terdiri dari :
 - a. Kemampuan dan keahlian
 - b. Latar belakang
 - c. demografi
2. Faktor Psikologi, yang terdiri dari :
 - a. Persepsi
 - b. *Attitude*
 - c. *Personality*
 - d. Pembelajaran
 - e. motivasi
3. Faktor organisasi, yang terdiri dari :
 - a. Struktur organisasi
 - b. *Job design*
 - c. Sumber daya
 - d. kepemimpinan
 - e. sistem penghargaan

Dimana dalam organisasi tersebut terdapat beberapa aspek *job design* dan

struktur organisasi yang semuanya itu terangkum dalam suatu sistem yang disebut dengan sistem pengendalian manajemen.

Selain itu, menurut Gibson dalam Notoatmodjo (2009:124) faktor-faktor yang menentukan kinerja seseorang dikelompokkan menjadi tiga faktor utama yaitu :

1. variabel individu, yang terdiri dari pemahaman terhadap pekerjaannya, pengalaman kerja, latar belakang keluarganya, tingkat sosial ekonomi dan faktor demografi (umur, jenis kelamin, etnis dan sebagainya).
2. variabel organisasi, terdiri dari kepemimpinan, desain pekerjaan, sumber daya yang lain, struktur organisasi dan sebagainya.
3. Variabel psikologis, yang terdiri dari persepsi terhadap pekerjaan, sikap terhadap pekerjaan, motivasi, kepribadian dan sebagainya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja dapat dari berbagai hal yang ada pada sekitar lingkungan terdekatnya. Kinerja seseorang dapat dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal apabila faktor-faktor internal dan eksternal telah baik maka kinerja seseorang itu pun akan baik ataupun sebaliknya apabila faktor internal dan eksternal buruk maka kinerja seseorang tersebut akan buruk karena kinerja seseorang sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor disekitarnya. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja pegawai dan organisasi dalam mencapai tujuannya diperlukan sebuah sistem pengendalian yang dapat meningkatkan sebuah kinerja menjadi lebih baik.

2.1.4.3 Penilaian Kinerja

Sebuah organisasi perlu menilai bagaimana aktifitas para anggotanya dengan tujuan untuk mengukut efektifitas operasi organisasi tersebut dan hasil penilaian tersebut dapat digunakan oleh organisasi dalam melakukan evaluasi dan

mengukur kinerja.

Menurut Mondy dan Noe (2005:261) penilaian kinerja adalah sistem formal untuk memeriksa dan mengevaluasi secara berkala kinerja seseorang, kinerja juga dapat dipandang sebagai perpaduan dari :

1. Hasil kerja (apa yang harus dicapai seseorang).
2. Kompetensi (bagaimana seseorang mencapainya).

Menurut Hasibuan (2007:94) hasil kerja atau prestasi kerja adalah

“suatu hasil kerja yang dicapai karyawan dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, dan kesungguhan serta waktu. Prestasi kerja merupakan gabungan dari 3 (tiga) faktor penting, yaitu kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran dan tingkat motivasi seorang karyawan. Semakin tinggi angka untuk ketiga faktor ini, semakin besar prestasi kerja karyawan yang bersangkutan”.

Menurut Spencer dan Spencer dalam Hamzah B. Uno (2007: 63)

menyatakan kompetensi yaitu :

“kompetensi merupakan karakteristik yang menonjol bagi seseorang dan menjadi cara-cara berperilaku dan berfikir dalam segala situasi, dan berlangsung dalam periode waktu yang lama”.

Lebih lanjut Spencer dan Spencer dalam Hamzah B. Uno (2007: 63),

membagi lima karakteristik kompetensi yaitu sebagai berikut:

- 1) Motif, yaitu sesuatu yang orang pikirkan dan inginkan yang menyebabkan sesuatu.
- 2) Sifat, yaitu karakteritik fisik tanggapan konsisten terhadap situasi.
- 3) Konsep diri, yaitu sikap, nilai, dan image dari seseorang.
- 4) Pengetahuan, yaitu informasi yang dimiliki seseorang dalam bidang tertentu.
- 5) Ketrampilan, yaitu kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang berkaitan dengan fisik dan mental.

Menurut Mahmudi (2007:81) penilaian kinerja adalah

“Penilaian kinerja berdasarkan value for money adalah pengukuran kinerja untuk mengukur ekonomis, efisiensi dan efektifitas suatu kegiatan, program dan organisasi”.

Penjelasan indikator-indikator tersebut antara lain :

A. Ekonomis

Konsep ekonomis sangat terkait dengan konsep biaya untuk memperoleh unit output. Ekonomi adalah seluruh sumber daya input yang diperoleh dengan harga yang lebih rendah yaitu harga yang mendekati pasar. Ukuran ekonomis berupa anggaran yang dialokasikan, pengertian ekonomi sering disebut juga kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati-hati atau cermat dan tidak ada pemborosan. Oleh karena itu, organisasi harus memastikan bahwa seluruh sumber daya input tidak terjadi pemborosan.

B. Efisiensi

Efisiensi terkait dengan hubungan antara keluaran berupa barang atau pelayanan yang dihasilkan dengan sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan keluaran tersebut. Suatu organisasi program atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan keluaran tertentu dengan masukan serendah-rendahnya, atau dengan masukan tertentu mampu menghasilkan keluaran sebesar-besarnya. Konsep efisiensi merupakan konsep yang relatif tidak absolut.

C. Efektivitas

Efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan

hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan. Semakin besar kontribusi keluaran terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Suatu organisasi, program atau kegiatan dinilai efektif apabila keluaran yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan.

2.1.4.4 Tujuan evaluasi Kinerja

Menurut Mangkunegara (2007 : 10) menyebutkan tujuan evaluasi kinerja adalah sebagai berikut :

1. Meningkatkan saling pengertian antara karyawan tentang persyaratan kinerja.
2. Mencatat dan mengakui hasil kerja seorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu.
3. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karir atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang.
4. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai dengan potensinya.
5. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khusus rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang perlu dibutuhkan.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa tujuan pokok dari dilakukannya evaluasi kinerja adalah untuk memberikan semangat kepada karyawan agar dapat mencapai sasaran organisasi tersebut dengan ekonomis, efektif dan efisien. Evaluasi kinerja pun berfungsi agar para karyawan mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan oleh organisasi berupa kebijakan-kebijakan manajemen.

2.1.4.5 Aspek-Aspek Standar Kinerja

menurut Mangkunegara (2007 : 19) aspek-aspek standar kinerja terdiri dari aspek kuantitatif dan aspek kualitatif yaitu :

1. Aspek kuantitatif
 - a. Proses kerja dan kondisi pekerjaan.
 - b. Waktu yang dipergunakan atau lamanya melaksanakan pekerjaan.
 - c. Jumlah kesalahan dalam melaksanakan pekerjaan.
 - d. Jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja.
2. Aspek Kualitatif
 - a. Ketepatan kerja dan kualitas pekerjaan.
 - b. Tingkat kemampuan dalam bekerja.
 - c. Kemampuan menganalisis data/informasi, kemampuan/kegagalan menggunakan mesin/peralatan.
 - d. Kemampuan mengevakuasi (keluhan/keberatan konsumen)

Dari penjelasan tersebut kita dapat melihat bahwa aspek-aspek standar kinerja dapat dilihat dari dua sisi yaitu aspek kuantitatif dan kualitatif. Dengan adanya kedua aspek tersebut maka dapat dilihat kinerja seseorang tersebut sesuai dengan kemampuan dan beban kerja yang dibebankan.

2.1.5 Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 1 angka 6 menyebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan pasal 1 angka 7 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam ilmu manajemen secara etimologi pengelolaan berasal dari kata “kelola” (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan.

Menurut Prajudi dalam Adisasmita (2011 : 21) mengatakan bahwa :

“Pengelolaan adalah pengendalian dan pemanfaatan semua faktor sumber daya yang menurut suatu rencana diperlukan untuk penyelesaian suatu tujuan kerja tertentu.”

Pengelolaan memiliki pengertian yang sama dengan manajemen, dimana pengelolaan merupakan bagian dari proses manajemen karena di dalamnya harus diperhatikan mengenai proses kerja yang baik, mengorganisasikan suatu pekerjaan, mengarahkan dan mengawasi, sehingga apa yang diharapkan dapat terlaksana dengan baik.

Definisi Pengelolaan Keuangan Daerah yang dikemukakan oleh Halim (2007:23) yaitu :

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

Pemegang kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah adalah Kepala

Daerah. Menurut UU No 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, Kepala Daerah mempunyai kewenangan menetapkan:

1. Kebijakan pelaksanaan APBD;
2. Kebijakan pengelolaan barang daerah;
3. Kuasa pengguna anggaran/pengguna barang;
4. Bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran;
5. Pejabat yang melakukan penerimaan daerah;
6. Pejabat yang mengelola utang dan piutang daerah;
7. Pejabat yang mengelola barang milik daerah;
8. Pejabat yang menguji tagihan dan memerintahkan pembayaran.

2.1.5.1 Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Pasal 4, mengenai azas umum pengelolaan keuangan daerah dimana Keuangan daerah dikelola dengan azas sebagai berikut:

1. Secara Tertib

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

2. Taat pada peraturan perundang-undangan

Dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

3. Efektif

Merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah

ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

4. Efisien

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

5. Ekonomis

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

6. Transparan

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

7. Bertanggung jawab

Merupakan wujud dari kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

8. Keadilan

Keadilan adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.

9. Kepatutan

Kepatuhan adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan

wajar dan proporsional.

10. Manfaat untuk masyarakat

Maksudnya keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2.1.5.2 Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Halim (2007:84) tujuan pengelolaan keuangan daerah dapat diringkas sebagai berikut:

1. “ Tanggung jawab
2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan
3. Kejujuran
4. Hasil guna
5. Pengendalian”

1. Tanggung Jawab

Pemerintah daerah harus dapat mempertanggungjawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang, termasuk pemerintah daerah, DPRD, kepala daerah dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting dalam tanggungjawab mencakup keabsahan dan pengawasan.

2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan jangka panjang (termasuk pinjaman jangka panjang).

3. Kejujuran

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi

4. Hasil guna

Tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya dan waktu secepat-cepatnya.

5. Pengendalian

Petugas keuangan pemerintah daerah, DPRD dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut diatas dapat tercapai. Mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan, penerimaan dan pengeluaran, untuk kemudian dibandingkan dengan rencana dan sasaran penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus selalu dimonitor yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai.

Sedangkan menurut Domai (dalam Rinaldi, 2011) tujuan utama dari pengelolaan keuangan daerah adalah :

1. Memanfaatkan semaksimal mungkin sumber-sumber pendapatan suatu daerah.
2. Setiap anggaran daerah yang dibuat atau disusun diusahakan berdasar pada perbaikan-perbaikan dari anggaran daerah sebelumnya.
3. Sebagai landasan formal dari suatu kegiatan yang lebih terarah dan teratur serta memudahkan untuk melakukan pengawasan.
4. Memudahkan koordinasi dari masing-masing institusi dan dapat diarahkan sesuai dengan apa yang diprioritaskan dan dituju Pemerintah

Daerah.

5. Untuk menampung dan menganalisa serta memudahkan dalam pengambilan keputusan tentang alokasi pembiayaan terhadap proyek-proyek atau kebutuhan lain yang diajukan oleh masing-masing institusi.

Berdasarkan penjelasan diatas tujuan pengelolaan keuangan daerah yaitu untuk memaksimalkan sumber pendapatan daerah untuk memenuhi kewajiban keuangan baik jangka pendek maupun jangka panjang dengan rasa tanggung jawab serta kejujuran. Untuk memudahkan kordinasi antar institusi sehingga dapat mencapai apa yang telah diprioritaskan dan dituju oleh pemerintah daerah.

2.1.5.3 Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

Siklus pengelolaan keuangan daerah menurut Mahmudi (2007:15) pada dasarnya terdiri dari tiga tahap yaitu :

1. Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan merupakan tahanan yang sangat krusial. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat dalam tahap perencanaan ini sangat besar. Kualitas hasil (*outcome*) dari pengeolaan keuangan daerah sangat dipengaruhi oleh seberapa bagus perencanaan dibuat. *Input* dalam tahap perencanaan ini berupa dokumen perencanaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

2. Tahap Pelaksanaan

Output dari tahap pelaksanaan adalah berupa Rencana Anggaran

Pendapatan Belanja Daerah yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. *Output* dari tahap perencanaan tersebut akan menjadi input bagi tahap pelaksanaan, yaitu implementasi anggaran. Dalam tahap pelaksanaan anggaran terdapat suatu proses berupa Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD). Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah ini sangat penting, karena bagaimanapun bagusya perencanaan anggaran apabila dalam tahap implementasi tidak terdapat Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah yang memadai, maka banyak hal yang direncanakan tidak mencapai hasil yang diinginkan. Sistem Akuntansi Pendapatan yang buruk akan memicu terjadinya kebocoran inefisiensi, dan ketidakakuratan laporan keuangan.

3. Tahap Pelaporan, Pengawasan, dan Pengendalian

Output dari tahap pelaksanaan berupa laporan pelaksanaan anggaran akan menjadi input untuk tahap pelaporan. Input tersebut akan diproses lebih lanjut untuk menghasilkan output berupa laporan keuangan yang akan dipublikasikan. Proses pelaporan tersebut dilakukan dengan mengacu Sistem Akuntansi Pendapatan Daerah yang telah ditetapkan. Setelah disesuaikan dengan Standar Akuntansi Pemerintah, maka laporan keuangan tersebut siap diaudit oleh *auditor independent*. Selanjutnya setelah diaudit dapat didistribusikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dipublikasikan kepada masyarakat, sebagai bahan evaluasi kinerja dan memberikan umpan balik bagi perencanaan periode berikutnya.

2.1.5.4 Pelaporan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah wajib menyampaikan laporan akhir dari setiap kegiatan yang telah dilaksanakan. Kegiatan pelaporan dilakukan untuk memberikan data/informasi yang cepat, tepat dan akurat kepada pemangku kepentingan sebagai bahan pengambilan keputusan. Pelaporan dalam pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah hal ini juga dinyatakan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 96 bagian Akuntansi Keuangan Daerah bahwa Kepala Daerah berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan menetapkan peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah juga dinyatakan bahwa:

- 1) Pemerintah daerah menyusun sistem akuntansi pemerintah daerah yang mengacu kepada standar akuntansi pemerintahan.
- 2) Sistem akuntansi pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan kepala daerah mengacu pada peraturan daerah tentang pengelolaan keuangan daerah.

Kegiatan pelaporan pada pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 58 Tahun 2005 Pasal 100 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) PPKD menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, termasuk transaksi pembiayaan dan

perhitungannya.

- 2) PPKD menyusun laporan keuangan pemerintah daerah terdiri dari :
 - a. Laporan Realisasi Anggaran;
 - b. Neraca;
 - c. Laporan Arus Kas ; dan
 - d. Catatan Atas Laporan Keuangan.
- 3) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dan disajikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
- 4) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilampiri dengan laporan ikhtisar realisasi kinerja dan laporan keuangan badan usaha milik daerah/perusahaan daerah.
- 5) Laporan keuangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun berdasarkan laporan keuangan Satuan Kinerja Perangkat Daerah.
- 6) Laporan keuangan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada kepala daerah rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Laporan keuangan pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud diatas disampaikan kepada Badan Keuangan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pengawasan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

diselesaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah. Apabila sampai batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Badan Pengawasan Keuangan belum menyampaikan laporan hasil pemeriksaan. Rancangan peraturan daerah akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2.1.5.5 Pertanggungjawaban Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Pertanggungjawaban berdasarkan Permendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Pertanggungjawaban tersebut dilakukan dengan menyampaikan perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah kepada Menteri Dalam Negeri untuk Pemerintah Daerah Tingkat I dan kepada Gubernur untuk Pemerintah Daerah Tingkat II, jadi pertanggungjawaban ini bersifat vertikal.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pertanggungjawaban pada pengelolaan keuangan daerah meliputi:

1. Kepala Satuan Kinerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyelenggarakan akuntansi atas transaksi keuangan, aset, utang, dan ekuitas dana, yang berada dalam tanggung jawabnya.
2. Penyelenggaraan akuntansi sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

merupakan pencatatan penatausahaan atas transaksi keuangan di lingkungan Satuan Kinerja Perangkat Daerah dan menyiapkan laporan keuangan sehubungan dengan pelaksanaan anggaran dan barang yang dikelolanya.

3. Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan yang disampaikan kepada kepala daerah melalui Pedoman Penyusunan Kepala Daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
4. Kepala Satuan Kinerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang menjadi tanggung jawabnya telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian inter yang memadai, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

2.1.5.6 Indikator Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Chabib Soleh dan Rochmansjah Heru (2010:10), prinsip-prinsip

pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi:

1. Akuntabilitas

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

2. *Value for Money*

Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*, yang mencakup:

a. Ketidakhematan

Temuan mengenai ketidakhematan mengungkap adanya penggunaan input dengan harga atau kuantitas/kualitas yang lebih tinggi dari standar, kuantitas/kualitas yang melebihi kebutuhan, dan harga yang lebih mahal dibandingkan dengan pengadaan serupa pada waktu yang sama.

b. Ketidakefektifan

Temuan mengenai ketidakefektifan berorientasi pada pencapaian hasil

(*outcome*) yaitu temuan yang mengungkapkan adanya kegiatan yang tidak memberikan manfaat atau hasil yang direncanakan serta fungsi instansi yang tidak optimal sehingga tujuan organisasi tidak tercapai.

3. Kejujuran dalam Mengelola Keuangan Publik (*Probity*)

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

4. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan- kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

5. Pengendalian

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

2.1.5.7 Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Sumber-sumber keuangan daerah menurut UU No.33 Tahun 2004 Pasal

157, meliputi:

a. Pendapatan Asli Daerah

1. Hasil Pajak Daerah.
2. Hasil Retribusi Daerah.
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan.
4. Lain-Lain PAD Yang Sah.

b. Dana Perimbangan

1. Dana Bagi Hasil.
2. Dana Alokasi Umum.
3. Dana Alokasi Khusus.

c. Pinjaman Daerah

1. Pemerintah.
2. Pemerintahan Daerah.
3. Lembaga Keuangan Bank.
4. Lembaga Bukan Keuangan Bank.
5. Masyarakat.

d. Lain-Lain Penerimaan Daerah

1. Hibah
2. Dana Darurat

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sumber-sumber keuangan daerah berasal dari pendapatan hasil daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan penerimaan daerah lainnya.

2.1.5.8 Penatausahaan Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah

Penatausahaan keuangan adalah kegiatan yang mempunyai kepentingan pengendalian terhadap pelaksanaan Anggaran dan Belanja Daerah, mengingat adanya otorisasi yang telah diberikan melalui penetapan ke dalam peraturan daerah dan pengesahannya oleh pejabat berwenang. Anggaran, sepanjang yang berkenaan dengan pelaksanaan anggaran. Proses pembayaran yang bernilai kecil dengan cepat harus dibentuk kas kecil untuk pengguna anggaran yaitu Satuan Kinerja Perangkat Daerah. Pemegang kas kecil harus bertanggungjawab mengelola dana yang jumlahnya lebih dibatasi yang dalam Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 2006 dikenal sebagai bendahara.

Azas umum penatausahaan keuangan daerah berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerima/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar penerimaan dan/atau pengeluaran atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah bertanggung jawab terhadap kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti yang dimaksud.

2.1.6 Penelitian Terdahulu

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

No	Peneliti, Tahun	Judul	Hasil
1	Arif Fuadi, 2013	Pengaruh Pengawasan Preventif dan Pengawasan Detektif Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan detektif berpengaruh terhadap efektifitas pengendalian anggaran. Bahwa pengawasan detektif dan efektifitas pengendalian anggaran mempunyai hubungan positif, semakin terlaksana pengawasan detektif maka efektifitas pengendalian anggaran juga meningkat. Hasil ini mengindikasikan bahwa pengawasan detektif akan meningkatkan efektifitas pengendalian anggaran.
2	Jaka Hendrawan Kamaliah Azhari, 2014	Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif dan Penganggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran	Hasil penelitian menunjukkan tidak berpengaruhnya pengawasan preventif secara signifikan terhadap efektivitas pengendalian anggaran karena dinilai kurang efektifnya sistem pengawasan ini dilakukan. Walaupun pengawasan preventif memiliki kelebihan dimana manajemen dapat membuat tindakan koreksi dan tetap dapat mencapai tujuan, biaya yang dikeluarkan untuk melakukannya cukup mahal.
3	Novi Andani, 2012	Pengaruh sistem pengelolaan keuangan daerah implementasi sistem akuntansi keuangan daerah terhadap fungsi pengawasan keuangan daerah	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Sistem pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap fungsi pengawasan keuangan daerah serta Implementasi sistem akuntansi keuangan daerah berpengaruh terhadap fungsi pengawasan keuangan daerah

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Pengaruh Pengendalian Preventif Terhadap Pengelolaan Keuangan

Daerah

Pelaksanaan kegiatan pada organisasi pemerintah memerlukan sebuah perumusan, perencanaan strategi dan pengendalian intern yang matang agar program kegiatan tersebut dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan dan yang diinginkan. Pengendalian preventif berfungsi untuk mencegah terjadinya penyimpangan atau penyelewengan yang dapat terjadi kapan saja. Kegiatan pengelolaan daerah tentu harus memiliki perumusan, perencanaan strategi serta pengendalian intern yang sangat matang agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan negara.

Menurut Baldrec Siregar dan Bonni Siregar (2000:350) Pengendalian Preventif adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah sebelum tindakan tersebut dilakukan. Tujuan pengawasan preventif ialah untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam kegiatan pengelolaan keuangan negara.

Pengendalian preventif menurut teori merupakan pengendalian yang dilakukan sebelum kegiatan berlangsung dan pengendalian ini dapat dijadikan sebagai pencegahan dini terhadap kemungkinan adanya penyelewengan serta penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan daerah. Pencegahan dini ini sangat penting agar perumusan serta perencanaan strategi yang telah dibuat sebelumnya dapat berjalan dengan baik dan tidak dikacaukan oleh penyimpangan serta penyelewengan yang dapat mengganggu kegiatan pengelolaan keuangan daerah

tersebut. Pengendalian preventif apabila dilakukan dengan baik maka akan dapat menghasilkan suatu keluaran yang efektif dan efisien karena pengendalian preventif dapat mencegah penyimpangan sebelum penyimpangan tersebut benar-benar terjadi.

2.2.2 Pengaruh Pengendalian Operasional Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah

Setiap organisasi pemerintah pasti memerlukan sebuah anggaran untuk menjalankan setiap kegiatannya. Dengan adanya anggaran maka pendanaan pada organisasi tersebut akan jelas digunakan untuk kegiatan yang dapat mencapai visi, misi dan tujuan organisasi sebagaimana yang telah dirumuskan terlebih dahulu. Melalui sebuah anggaran maka kegiatan sebuah organisasi tersebut dapat dilihat apakah kegiatan organisasi tersebut telah dicapai dengan efisien atau terjadi pemborosan pada kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh organisasi tersebut. Anggaran pun dapat menjadi tolak ukur kinerja pada organisasi. Oleh karena itu, maka anggaran merupakan sebuah hal yang penting bagi sebuah organisasi pemerintah untuk memantau atau mengendalikan sebuah kegiatan organisasi.

Menurut Mardismo (2009:46), pengendalian operasional yaitu Dalam tahap ini pengendalian manajemen terkait dengan pengawasan pelaksanaan program yang telah ditetapkan melalui alat berupa anggaran. Anggaran digunakan untuk menghubungkan perencanaan dengan pengendalian

Menurut Yani (2002:360) mengemukakan bahwa “Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).”

Dengan adanya pengelolaan anggaran yang baik maka pengelolaan keuangan daerah akan baik pula karena anggaran dengan pengelolaan keuangan daerah sangat berhubungan. Semakin baik anggaran dikelola maka semakin baik pula pengelolaan keuangan daerah tetapi akan terjadi sebaliknya apabila pada anggaran tersebut banyak terjadi kecurangan dan penyelewengan maka anggaran tersebut dapat dikatakan buruk. Pengelolaan keuangan daerah dipengaruhi oleh anggaran karena apabila tidak dibuat sebuah anggaran maka pengelolaan keuangan daerah riskan sekali terhadap perbuatan-perbuatan yang menyimpang.

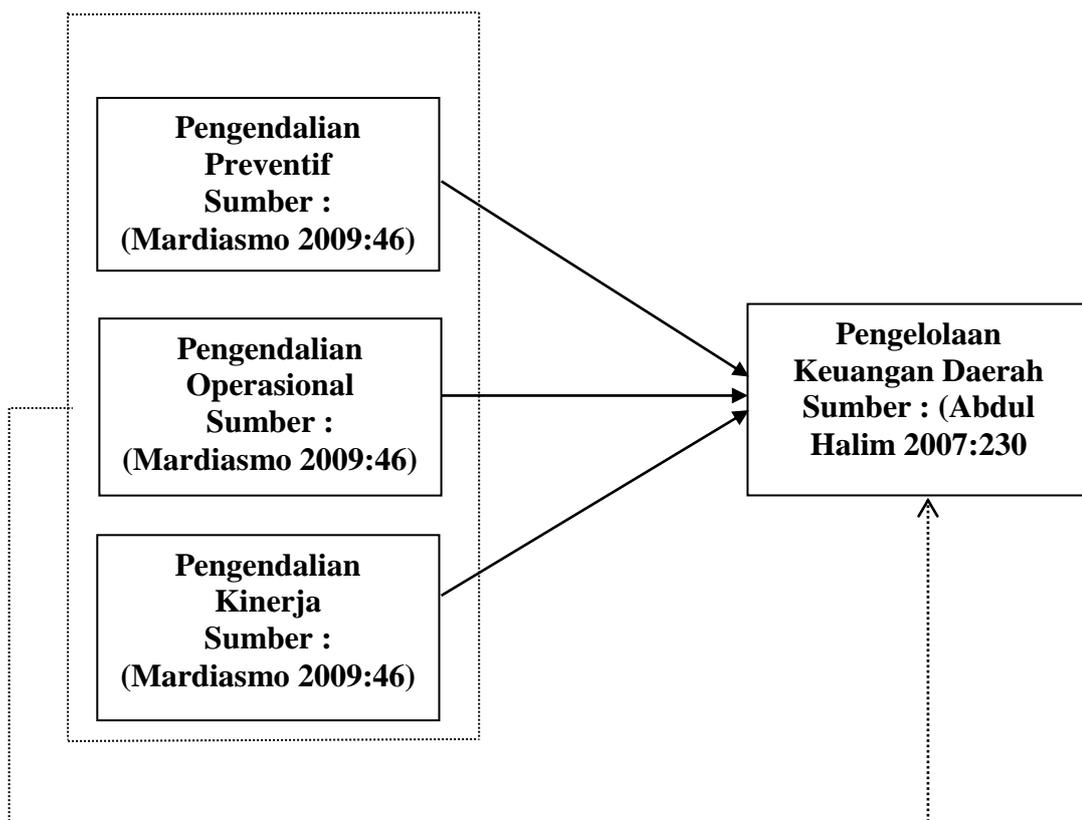
2.2.3 Pengaruh Pengendalian Kinerja Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah

Kinerja merupakan sebuah gambaran bagi organisasi apakah organisasi tersebut telah melaksanakan suatu program yang telah dirancang sebelumnya berjalan dengan baik atau buruk. Dengan sebuah kinerja maka organisasi dapat melakukan sebuah evaluasi terhadap seluruh program yang telah dibuat apakah program tersebut mengalami sebuah keberhasilan atau kegagalan. Selain mengukur sebuah organisasi kinerja pun dapat mengukur sebuah kontribusi individu dimana mereka bekerja sehingga dapat diketahui letak keberhasilan dan kegagalan secara lebih rinci.

Seperti yang disampaikan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah bahwa pengelolaan keuangan daerah yang lebih akuntabel dan transparan dapat dicapai

jika seluruh jajaran pimpinan di daerah menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban secara tertib, terkendali, efektif dan efisien. Kegiatan pengendalian tersebut terdiri atas reviu atas kinerja Instansi Pemerintah yang bersangkutan serta penetapan dan reviu atas indikator dan ukuran kinerja.

Melihat dari teori diatas maka sebuah pengendalian kinerja sangat diperlukan agar visi, misi serta tujuan sebuah organisasi dapat tercapai. Dengan adanya suatu pengendalian kinerja maka kegiatan para individu tersebut dapat terpantau dan diawasi agar selalu melakukan kegiatannya sesuai dengan program yang telah dirumuskan sebelumnya.



Gambar 2.1
Paradigma Penelitian

2.3 Hipotesis Penelitian

Menurut Soegiyono (2009:93), pengertian Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pernyataan, dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru berdasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

Berdasarkan perumusan masalah dan kerangka pemikiran, hipotesis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

H_1 = Terdapat pengaruh Pengendalian Preventif terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah.

H_2 = Terdapat pengaruh Pengendalian Operasional terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah.

H_3 = Terdapat pengaruh Pengendalian Kinerja terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah.

H_4 = Terdapat Pengaruh antara Pengendalian Preventif, Pengendalian Operasional dan Pengendalian Kinerja terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah.