BAB II

LANDASAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengawasan Fungsional

2.1.1 Pengertian Pengawasan Fungsional

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dalam manajemen suatu organisasi. Dimana memiliki arti suatu proses mengawasi dan mengevaluasi suatu kegiatan. Suatu Pengawasan dikatakan penting karena Tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan, baik bagi organisasinya itu sendiri maupun bagi para pekerjanya.

Menurut Strong (dalam Hasibuan, 2006) pengawasan adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu organisasi, agar pelaksanaan sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana. Koontz (dalam Hasibuan, 2006) pengawasan adalah pengukuran dan perbaikan terhadap Pelaksanaan kerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dapat terselenggara. Terry (dalam Hasibuan, 2006) pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses penentuan, apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

Pengawasan bukan hanya untuk mencari kesalahan-kesalahan, tetapi berusaha untuk menghindari terjadinya kesalahan-kesalahan serta perbaikannya jika terdapat kesalahan-kesalahan. Jadi pengendalian dilakukan sebelum proses, saat proses dan setelah proses, yakni hingga hasil akhir diketahui. Dengan pengendalian diharapkan juga agar pemanfaatan semua unsur manajemen (6 M), efektif dan efisien Pengawasan menurut Baswir (1997) adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan suatu pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan pengertian pengawasan fungsional menurut Halim (2002) menyatakan segala kegiatan dan bentuk tindakan untuk menjamin agar pelaksanaan suatu kegiatan berjalan dengan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan. Secara khusus tujuan pengawasan fungsional menurut Halim (2002) adalah:

1. Menilai ketaatan terhadap perundang–undangan yang berlaku.
2. Menilai apakah kegiatan berjalan dengan pedoman akuntansi yang berlaku
3. Menilai apakah yang dilaksanakan secara ekonomis, efisien dan efektif.
4. Mendeteksi adanya kecurangan.

Menurut Hasibuan (2006) tujuan pengawasan adalah:

1. Agar proses Pelaksanaan dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dari rencana.
2. Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan-penyimpangan.
3. Agar tujuan yang dihasilkan sesuai dengan rencana.

Adapun pengertian pengawasan fungsional berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No 20 tahun 2002 tentang pertimbangan dan pengawasan atas penyelenggara pemerintah daerah pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau badan atau unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengkajian, penyusutan dan penilaian.

Pengawasan ini dikenal atas beberapa macam, yaitu (Hasibuan 2006):

1. *Internal control* (pengawasan intern)

   Adalah pengawasan yang dilakukan oleh seorang atasan kepada bawahannya. Cakupan dan pengendalian ini meliputi hal-hal yang cukup luas, baik pelaksanaan tugas, prosedur kerja, kedisplinan karyawan dan lain-lainnya. *Audit control* adalah pemeriksaan atau penilaian atas masalah-masalah yang berkaitan dengan pembukuan perusahaan. Jadi pengawasan atas masalah khusus, yaitu tentang kebenaran pembukuan suatu perusahaan.

2. *External control* (pengawasan eskstern)

   Adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak luar. pengawasan ekstren ini dapat dilakukan secara formal atau informal, misalnya pemeriksaan pembukuan oleh Kantor Akuntan dan penilaian yang dilakukan masyarakat.

3. *Formal control* (pengawasan resmi)

   Adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi atau pejabat resmi dan dapat dilakukan secara intern maupun ekstern. Misalnya permeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap BUMN dan lain-lainnya. Dewan Komisaris terhadap PT bersangkutan.

4. *Informal control* (pengawasan informal)

   Adalah penilaian yang dilakukan oleh masyarakat atau konsumen baik langsung maupun tidak langsung. Misalnya melalui media massa cetak atau elektronik dan lain-lainnya

2.1.2 Asas-Asas Pengawasan dan Jenis-Jenis Pengawasan

Harold dan O'Donnel (dalam Hasibuan: 2006), mengemukakan asas-asas pengawasan, yaitu:

1. Asas tercapainya tujuan, artinya pengendalian harus ditujukan ke arah tercapainya tujuan, yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan dari rencana.
2. Asas efisiensi pengendalian, artinya pengendalian itu efisien, jika dapat menghindari penyimpangan dari rencana, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang di luar dugaan.
3. Informasi setiap manajer, ruang lingkup informasi yang dibutuhkan itu berbeda satu sama lain, tergantung pada tingkat dan tugas manajer.
4. Asas standar, artinya pengendalian yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat yang akan dipergunakan sebagai tolok ukur Pelaksanaan dan tujuan yang akan dicapai.
5. Asas pengendalian terhadap strategi, pengendalian yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis dalam perusahaan.

6. Asas pengecualian, artinya efisiensi dalam pengendalian membutuhkan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor pengeculian. Pengecualian ini dapat terjadi dalam keadaan tertentu ketika situasi berubah atau tidak sama.
7. Asas pengendalian fleksibel, artinya pengendalian harus luwes untuk menghindari kegagalan pelaksanaan rencana.
8. Asas peninjauan kembali, artinya sistem pengendalian harus ditinjau berkali-kali, agar sistem yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.
9. Asas tindakan, artinya pengendalian dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, *staffing* dan *directing*

Hasibuan (2006:248) menyatakan jenis-jenis pengawasan dibagi menjadi 9 yaitu:

1. Pengawasan karyawan

   Pengawasan ini ditujukan kepada hal-hal yang ada hubungannya dengan kegiatan karyawan. Misalnya apakah karyawan bekerja sesuai dengan rencana, perintah, tata kerja, disiplin, absensi, dan lain sebagainya.
2. Pengawasan keuangan

   Pengawasan ini ditujukan kepada hal-hal yang menyangkut keuangan, tentang pemasukan dan pengeluaran. Biaya-biaya perusahaan termasuk pengendalian anggarannya.
3. Pengawasan produksi

   Pengawasan ini ditujukan untuk mengetahui kualitas dan kuantitas produksi yang dihasilkan, apakah sesuai dengan standar atau rencananya.

4. Pengawasan waktu

   Pengawasan ini ditujukan kepada penggunaan waktu, artinya apakah waktu untuk mengerjakan suatu pekerjaan sesuai atau tidak dengan rencana.

5. Pengawasan teknis

   Pengawasan ini ditujukan kepada hal-hal yang bersifat fisik, yang berhubungan dengan tindakan dan teknis pelaksanaan.

6. Pengawasan kebijaksanaan

   Pengawasan ini ditujukan untuk mengetahui dan menilai, apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan organisasi telah dilaksanakan sesuai dengan yang telah digariskan.

7. Pengawasan penjualan

   Pengawasan ditujukan untuk mengetahui,apakah produksi atau jasa yang dihasilkan terjual sesuai dengan target yang ditetapkan.

8. Pengawasan inventaris

   Pengawasan ini ditujukan untuk mengetahui, apakah inventaris perusahaan masih ada semuanya atau ada yang hilang.

9. Pengawasan pemeliharaan

   Pengawasan ini ditujukan untuk mengetahui, apakah semua inventaris perusahaan dan kantor dipelihara dengan baik atau tidak, dan jika ada yang rusak apa kerusakannya,apa masih dapat diperbaiki atau tidak.

Proses pengawasan dilakukan secara bertahap melalui langkah-langkah berikut (Hasibuan 2006:249)

1. Menentukan standar-standar yang akan digunakan dasar pengendalian.
2. Mengukur Pelaksanaan atau hasil yang telah dicapai.

3. Membandingkan Pelaksanaan atau hasil dengan standar dan menentukan penyimpangan bila ada.
4. Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan agar Pelaksanaan dan tujuan sesuai dengan rencana.

2.13 Aparat Pengawasan Fungsional

Menurut Baswir (2001) aparat pengawasan fungsional terdiri dari:

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
2. Inspektorat Jendral Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen dan Instansi Pemerintah lainnya.
3. Inspektorat Wilayah Provinsi.
4. Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

2.1.4 Ukuran Pengawasan Fungsional

Ukuran pengawasan fungsional terdiri dari (Baswir, 2001):

1. Pengawasan
    a. Jadwal pada saat pengawasan yang dilakukan Inspektorat.
    b. Pemeriksaan berkala atau sewaktu waktu.
    c. Pengelolaan administrasi pembukuan dan pelaporan keuangan daerah.
    d. Peningkatan sarana dan prasarana administrasi umum.
    e. Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah.
    f. Disiplin anggaran dan tertib administrasi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menghindari terjadinya kebocoran dan penyelewengan.
    g. Melakukan pemeriksaan terhadap tugas lembaga / instansi pemerintah.

2. Pengkajian
    a. Jumlah dokumen yang diperlukan.
    b. Jumlah tenaga ahli yang diperlukan.
    c. Pembinaan tenaga fungsional pengawasan dilingkungan Inspektorat.
3. Pengusutan
    a. Pengusutan atas kebenaran laporan mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme.
    b. Mencari dan mengumpulkan bukti-bukti yang relevan, kompeten, cukup, serta material untuk mendukung hasil pemeriksaan
    c. Pengecekan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan tugas Perangkat Daerah.
4. Penilaian
    a. Menguji dan mengevaluasi pelaksanaan tugas untuk menghindari kebocoran dan penyelewengan.
    b. Penilaian atas manfaat dan keberhasilan program kebijakan pelaksanaan program dan kegiatan.
    c. Pengujian dan penelitian atas kebenaran laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap tugas Perangkat Daerah.
    d. Menilai kesesuaian laporan dengan pedoman akuntansi yang berlaku.

2.1.5 Pelaksanaan Pengawasan Fungsional Pemerintah Daerah

Pelaksanaan pengawasan fungsional diarahkan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintah dan pembangunan. Dengan tujuan agar pelaksanaan tugas umum dan pembangunan itu berlangsung sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan

yang berlaku. Menurut Baswir (2001) dapat digolongkan kedalam bentuk kategori sebagai berikut:

a. Kegiatan Pengawasan Tahunan.
b. Kegiatan Pengawasan Khusus.
c. Kegiatan Pengawasan hal- hal tertentu.

a. Kegiatan Pengawasan Tahunan

Kegiatan pengawasan tahunan didasarkan pada Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT) manfaat yang diharapkan dari keberadaan PTKP ini adalah sebagai berikut :

a. Dihindarinya sejauh mungkin tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan.
b. Terarahnya ruang lingkup dan sasaran pemeriksaan
c. Dikuranginya inefesiensi dan pemborosan penggunaan tenaga pemeriksaan yaitu dengan jalan menentukan standar hasil pemeriksaan (HP) untuk setiap jenis pemeriksaan.
d. Karena rencana kerja dikaitan dengan hasil pemeriksaan yang tersedia, maka penyusunan rencana kerja yang melebihi kemampuan yang diharapkan dapat dihindari.

Dalam pelaksanaanya PKPT dikoordinasikan oleh BPKP yaitu dengan penerbitan nama pengawasan fungsional pemerintah, dapat dihindari dengan jalan sebagai berikut:

a. Penerbitan nama pengawas aparat pengawasan fungsional pemerintah.
b. Mengeluarkan pedoman pemeriksaan.
c. Memantau pelaksanaan Program Kerja Pengawasan Tahunan (PKPT).

d. Menyelenggarakan rapat koordinasi aparat pengawasan fungsional pemerintah untuk mengevaluasi hasil pelaksanaan PKPT.

b. Kegiatan Pengawasan Khusus

Pengawasan khusus biasanya ditujukan terhadap penyimpanga -penyimpangan dan atau masalah – masalah dalam bidang administrasi dalam lingkungan pemerintah, yang dinilai mengundang dampak luas terhadap jalannya pemerintah dan kehidupan masyarakat. Pengawasan khusus ini dapat dilakukan sendiri oleh BPKP atau oleh tim pemeriksa gabungan yang terbentuk oleh kepala BPKP.

c. Kegiatan Pengawasan Hal-hal Tertentu

Sedangkan pengawasan hal-hal tertentu dilaksanakan oleh Inspektur Jendral Pembangunan atas petunjuk Presiden dan atau Wakil Presiden. Hasilnya dilaporkan kepada Presiden atau Wakil Presiden dengan tembusan kepada kepala BPKP.

2.2 Kinerja

Kata kinerja belakangan ini menjadi topik yang hangat di kalangan pegawai pengusaha dan kalangan administrator. Kinerja seakan menjadi sosok yang bernilai dan telah dijadikan tujuan pokok pada organisasi atau badan usaha, selain profit. Karena dengan laba saja tidak cukup apabila tidak dibarengi dengan efektivitas dan efisiensi.

Pengertian kinerja menurut Bastian (2002) menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi.

Kinerja dihasilkan oleh adanya tiga hal, yaitu:

a. Kemampuan (*ability*) dalam wujudnya sebagai kapasitas untuk berprestasi (*capacity to perform*).
b. Kemampuan, semangat, hasrat atau motivasi dalam wujudnya sebagai kesediaan untuk berprestasi (*willingness to perform*).
c. Kesempatan untuk berprestasi (*opportunity to perform).*

Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa untuk organisasi pemerintahan, kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) bukan saja memerlukan kebijakan yang baik *(good policy),* tetapi juga system dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik *(good policy implementation system and process);* dan kedua hal terakhir itu memerlukan system administrasi pemerintahan negara yang baik *(good publik administration system)* yang mensyaratkan adanya sumberdaya manusia yang baik dan diindahkannya prinsip "*the right men and women and the right places".* Kebijakan yang baik tidak akan menghasilkan kinerja yang baik apabila system dan proses pelaksanaannya tidak baik, dan kesemuanya itu juga tergantung pada kompetensi sumberdaya manusianya yang berperan dalam system dan proses kebijakan.

Menurut beberapa pengertian di atas penulis dapat disimpulkan bahwa bahwa kinerja mempunyai hubungan erat dengan masalah produktivitas dan efektivitas kinerja, karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas dan efektivitas kinerja yang tinggi dalam suatu instansi. Sehubungan dengan hal tersebut maka upaya untuk mengadakan penilaian terhadap kinerja di suatu organisasi merupakan hal yang sangat penting.

2.2.1 Ukuran Kinerja Aparatur Pemerintah

Menurut Bastian (2002) kinerja aparatur pemerintah diukur atau dikategorikan sebagai berikut :

1. Masukan (*Input*)

   Masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan output, misalnya sumber daya manusia, dana, material, kebijakan atau peraturan perundang-undang. Yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan dengan meninjau distribusi sumber daya suatu lembaga dapat menganalisis apakah alkasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategi yang telah ditetapkan, masukan terdiri dari yaitu:

   a. Penggunaan Dana
   b. Sumber daya Manusia
   c. Material

2. Keluaran (*Output*)

   Segala sesuatu berupa produk atau jasa (fisik dan atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Dengan menbandingkan keluaran, instansi dapat menganalisis apakah kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator keluaran dijadikan landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolak ukur dikaitan dengan sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baikdan terukur. Oleh karena itu, keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi.

3. Hasil (*Outcomes*)

   Segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. Hasil merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi keutuhan dan harapan masyarakat. Walaupun produk telah berhasil dicapai dengan baik, belum tentu secara hasil kegiatan tersebut telah tercapai. Hasil menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin menyangkut kepentingan banyak pihak. Dengan indikator hasil, organisasi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan keguanaan yang besar bagi masyarakat banyak. Hasil terdiri dari:

   a. Pelaksanaan program dan kegiatan
   b. Laporan akuntabilitas kinerja
   c. Tingkat kualitas produk dan jasa yang dihasilkan
   d. Produktivitas para karyawan atau pegawai.

4. Manfaat **(***Benefit***)**

   Manfaat **(***Benefit***)** adalah kegunaan suatu keluaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat, dapat berupa tersedianya jasa atau fasilitas yang dapat diakses oleh publik. Pengertian lain menyebutkan bahwa manfaat adalah indikator kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah dari hasil (outcome). Selain itu manfaat atau benefit bisa dijadikan tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat, stakeholders, Pemda, institusi dari hasil kerja

5. Dampak **(***Impact***)**

   Dampak **(***Impact***)** adalah pengaruh atau akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan. Indikator dampak merupakan akumulasi dari beberapa manfaat yang terjadi, dampaknya baru terlihat setelah beberapa waktu kemudian. Lebih lanjut dampak adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran *(goals and objective).* Pengukuran kinerja organisasi menurut LAN dan BPKP (2000) dapat dilakukan terhadap aspek:

1. Aspek finansial

   Aspek finansial meliputi anggaran rutin dan pembangunan dari suatu instansi pemerintah. Karena aspek finansial dapat dianalogikan sebagai aliran darah dalam tubuh manusia, maka aspek finansial merupakan aspek penting yang perlu diperhatikan dalam pengukuran kinerja.

2. Kepuasan pelanggan

   Dalam globalisasi perdagangan, peran dan posisi pelanggan sangat krusial dalam penentuan strategi organisasi. Hal serupa juga terjadi pada instansi pemerintah. Dengan semakin banyaknya tuntutan masyarakat akan pelayanan yang berkualitas, maka instansi pemerintah dituntut untuk secara terus menerus memberikan pelayanan yang berkualitas prima.

3. Operasi bisnis internal

   Informasi operasi bisnis internal diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh kegiatan instansi pemerintah sudah *in-concert* (seirama) untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi seperti yang tercantum dalam rencana strategi.

4. Kepuasan pegawai

   Organisasi pegawai merupakan asset yang harus dikelola dengan baik. Apabila pegawai tidak dikelola dengan baik, maka kehancuran instansi pemerintah sungguh sulit untuk dicegah.

5. Kepuasan komunitas dan *shareholders/stakeholders*

   Instansi pemerintah tidak beroperasi "*in vacuum*" artinya kegiatan instansi pemerintah berinteraksi dengan berbagai pihak yang menaruh kepentingan terhadap keberadaannya.

6. Waktu

   Ukuran waktu juga merupakan variabel yang perlu diperhatikan dalam desain pengukuran kinerja. Sering informasi untuk pengambilan keputusan terlambat diterima, sementara informasi yang ada sering sudah tidak relevan atau kadaluwarsa.

Kinerja memerlukan adanya dukungan *sarana, kompetensi, peluang, standar,* dan *umpan balik*. Kaitan di antara ketujuh indikator tersebut digambarkan oleh Hersey, Blanchard, dan Johnson dengan penjelasan seperti berikut:

1. Tujuan (*Goal)*

   Tujuan merupakan keadaan yang berbeda yang secara aktif dicari oleh seorang individu atau organisasi untuk dicapai.

2. Standar (*Standart*)

   Standar merupakan suatu ukuran apakah tujuan yang diinginkan dapat dicapai.

3. Umpan Balik *(Feedback)*

   Umpan balik merupakan masukan yang dipergunakan untuk mengukur kemajuan kinerja, standar kerja, dan pencapaian tujuan.

4. Alat atau Sarana *(Mean)*

   Alat atau sarana merupakan sumberdaya yang dapat dipergunakan untuk membantu menyelesaikan tujuan dengan sukses.

5. Kompetensi *(Competence)*

   Kompetensi merupakan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan pekerjaan yang diberikan kepadanya dengan baik.

6. Motif *(Motive)*

   Motif merupakan alasan atau pendorong bagi seseorang untuk melakukan sesuatu.

7. Peluang *(Opportunity)*

   Pekerja perlu mendapatkan kesempatan untuk menunjukkan prestasi kerjanya.

2.2.2 Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan pertanggungjawaban. Kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan strategis, perencanaan kinerja, dan pelaporan kinerja.

2.2.3 Perencanaan Kinerja

Perencanaan kinerja merupakan proses penetapan kegiatan tahunan dan indikator kinerja berdasarkan program, kebijakan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategik. Hasil dari proses ini berupa rencana kinerja tahunan. Perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan rencana kinerja sebagai penjabaran dari sasaran dan program yang telah ditetapkan dalam rencana strategis, yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan tahunan. Didalam rencana kinerja ditetapkan rencana capaian kerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang susunan rencana kerja dilakukann seiring dengan agenda penyusunan dan kebijakan anggaran, serta merupakan komitmen bagi instansi untuk mencapainya dalam tahun tertentu. Dokumen Rencana Kinerja memuat informasi tentang sasaran yang ingin dicapai dalam tahun yang bersangkutan indikator kinerja sasaran,dan rencana pencapaiannya; program; kegiatan, serta kelompok indikator kinerja dan rencana pencapaiannya.

2.2.4 Indikator Kinerja

Menurut Bastian (2002) indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahapan perencanaan, tahap pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Oleh karena itu Kinerja Pemerintah Daerah perlu dikembangkan agar dalam kinerjanya dapat mencapai suatu tujuan yang tepat dengan sesuai peraturan perundang – undang yang berlaku. Hal ini dimaksudkan untuk dapat suatu kinerja yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan terhadap kinerja pemerintah daerah yang akurat.

Secara umum indikator kinerja memiliki beberapa fungsi sebagai berikut:

1. Memperjelas tentang apa, berapa dan kapan suatu kegiatan dilaksanakan.
2. Menciptakan konsensus yang dibangun oleh berbagai pihak terkait untuk menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan /program /kegiatan dan dalam menilai kinerjanya termasuk kinerja instansi pemerintah yang melaksanakannya.
3. Membangun bagi dasar pengukuran, analisis dan evaluasi kinerja organisasi atau unit kerja.

Beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik (Dwiyanto, 1995) yaitu sebagai berikut:

1. Produktivitas

   Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output.

2. Akuntabilitas

   Akuntabilitas publik menunjukan seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

2.2.5 Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja adalah proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi dan strategi instansi pemerintah.

Pengukuran kinerja mencakup:

1. Kinerja kegiatan yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat pencapaian) dari masing-masing kelompok.
2. Tingkat pencapaian sasaran instansi pemerintah yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat pencapaian) dari masing-masing indikator sasaran yang telah ditetapkan.

2.2.6 Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja adalah proses untuk mengukur prestasi kerja pegawai berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan, dengan cara membandingkan sasaran (hasil kerjanya) dengan persyaratan deskripsi pekerjaan yaitu standar pekerjaan

yag telah ditetapkan selama periode tertentu. Penilaian kinerja juga merupakan proses formal untuk melakukan evaluasi kinerja secara periodik. Penilaian kinerja dapat memotivasi pegawai agar terdorong untuk bekerja lebih baik. Oleh karena itu diperlukan penilaian kinerja yang tepat dan konsisten. Penilaian kinerja dapat terpenuhi apabila penilaian mempunyai hubungan dengan pekerjaan *(job related*) dan adanya standar pelaksanaan kerja (*performance standar*) agar penilaian dapat dilaksanakan secara efektif, maka standar penilaian hendaknya berhubungan dengan hasil-hasil yang diinginkan setiap pekerjaan. Menurut Panggabean (2002) tahapan pada proses penilaian adalah:

1. Identifikasi
2. Observasi
3. Pengukuran
4. Pengembangan

Parker (1993:3) dalam Baswir (2001) menyebutkan lima manfaat adanya pengukuran/penilaian kinerja suatu entitas pemerintahan yaitu:

a. Peningkatan kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.

   Seringkali keputusan yang diambil pemerintah dilakukan dalam keterbatasan data dan berbagai pertimbangan politik serta tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Proses pengembangan pengukuran kinerja ini akan memungkinkan pemerintah untuk menentukan misi dan menetapkan tujuan pencapaian hasil tertentu. Di samping itu dapat juga dipilih metode pengukuran kinerja untuk melihat kesuksesan program yang ada. Di sisi lain, adanya pengukuran kinerja membuat pihak legislatif dapat memfokuskan perhatian pada hasil yang didapat, memberikan evaluasi yang benar

tehadap pelaksanaan anggaran serta melakukan diskusi mengenai usulan-usulan program baru.

b. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.

   Dengan adanya pengukuran kinerja ini, secara otomatis akan tercipta akuntabilitas di seluruh lini pemerintahan, dari lini terbawah sampai teratas. Lini teratas pun kemudian akan bertanggungjawab kepada pihak legislatif. Dalam hal ini disarankan pemakaian sistem pengukuran standar seperti halnya *management by objectives* untuk pengukuran *outputs* dan *outcomes.*

c. Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.

   Meskipun bagi sebagian pihak, pelaporan evaluasi kinerja pemerintah kepada masyarakat dirasakan cukup menakutkan, namun publikasi laporan ini sangat penting dalam keberhasilan sistem pengukuran kinerja yang baik. Keterlibatan masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pemerintah menjadi semakin besar dan kualitas hasil suatu program juga semakin diperhatikan.

d. Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan.

   Proses perencanaan strategi dan tujuan akan kurang berarti tanpa adanya kemampuan untuk mengukur kinerja dan kemajuan suatu program. Tanpa ukuran-ukuran ini, kesuksesan suatu program juga tidak pernah akan dinilai dengan obyektif.

e. Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

   Masyarakat semakin kritis untuk menilai program-program pokok pemerintah sehubungan dengan meningkatnya pajak yang dikenakan kepada mereka. Evaluasi yang dilakukan cenderung mengarah kepada penilaian apakah pemerintah memang

dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah juga mempunyai kesempatan untuk menyerahkan sebagian pelayanan publik kepada sektor swasta dengan tetap bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik.

2.2.7 Tujuan Penilaian Kinerja

Tujuan Penilaian kinerja dimaksudkan untuk memenuhi 3 hal yaitu:

1. Penilaian kinerja dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja organisasi dimana ukuran kinerja ini nantinya dapat digunakan untuk membantu organisasi berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini nantinya dapat meningkatkan efesiensi dan efektivitas suatu organisasi sehingga tujuan dan sasaran program kerja dapat tercapai.
2. Penilaian kinerja suatu organisasi digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Penilaian kinerja suatu organisasi dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban kepada atasan dan memperbaiki komunikasi kelembagaan**.**

2.2.8 Efektivitas Kinerja

Efektivitas merupakan ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuan. Apabila suatu Instansi berhasil mencapai tujuan, maka Instansi tersebut bisa dikatakan telah berjalan dengan efektif. Pengertian efektivitas menurut Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa Efektivitas adalah menggambarkan tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan, secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan antara *outcome* dengan *output* (target). Efektivitas selalu berhubungan dengan tujuan

yang telah ditetapkan, dimana suatu organisasi juga dikatakan telah beroperasi secara efektif apabila organisasi tersebut telah mencapai hasil sesuai dengan yang telah ditetapkan.

2.3 Pengembangan Hipotesis

Pembangunan aparatur pemerintahan diarahkan untuk makin terwujudnya keberhasilan dalam pencapaian pembangunan yang mensejahterakan masyarakat. Untuk itu dukungan administrasi negara yang mampu menjamin kelancaran dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelanggaraan pemerintahan negara dan pembangunan untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang handal, profesional, efektif dan efisien serta tanggap dengan kondisi masyarakat dalam dinamika pembangunan.Peningkatan sumber daya aparatur pemerintahan negara bertujuan agar dapat mendukung tugas-tugas aparatur pada bidangnya, maka hendaklah diciptakan pegawai yang mempunyai keterampilan yang handal serta mempunyai motivasi kerja yang tinggi sehingga dalam menjalankan tugasnya dapat dilakukan dengan penuh kesadaran dan rasa tanggung jawab.

Esensi pemerintah dalam suatu wilayah adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena pada hakekatnya pemerintah adalah *"public service"* pemerintah tidak diadakan untuk dirinya sendiri tapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan suasana kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitas nya untuk mencapai tujuan bersama. Pelayanan yang diinginkan masyarakat adalah pelayanan yang bersifat prima dan berkualitas, yaitu pelayanan yang profesional, efektif, efisien, transfaran, terbuka, tepat waktu, responsif, adaptif dan lain sebagainya, dengan kata lain pemerintah sebagai pelayan publik dituntut

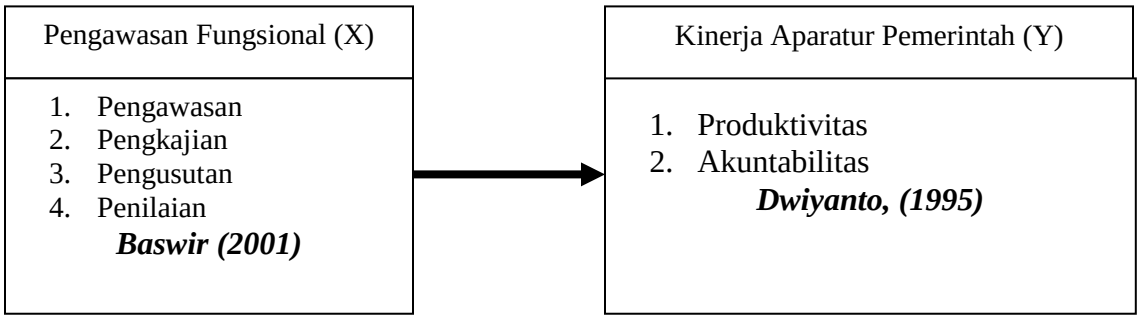
untuk berkinerja dengan baik sehingga mampu menghasilkan jasa yang benar-benar prima dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Kalau kita sepakat bahwa fungsi ideal dari pelaksanaan tugas pegawai khususnya bidang pemerintahan dalam unit kerja adalah fungsi pelayanan, maka orientasi organisasi harus berfokus pada pelanggan. Maka konteks seharusnya adalah bahwa arah pelaksanaan tugas pegawai adalah memberikan pelayanan pada pelanggan yang berkualitas, baik internal maupun *external*. Hal tersebut sesuai pendapat Kumorotomo (2001) menyatakan bahwa keberadaan aparatur birokrasi pemerintah menjadi hal yang tidak dapat ditawar lagi yakni sebagai pelayan masyarakat *(public service),* sebagai Pelayanan Masyarakat maka seyogyanya aparatur pemerintah dituntut agar mampu memberi pelayanan yang terbaik *(Excellent service).* Hal ini juga sangat sesuai seperti yang dikemukakan oleh Lukman (2002) dari Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia bahwa pelayanan yaitu upaya membantu, menyediakan, mengurus dan menyiapkan apa yang diperlukan oleh orang lain baik berupa barang atau jasa dilakukan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan standar pelayanan.

Pengawasan fungsional sangat berperan dalam memantau jalannya roda pemerintahan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah. Pengawasan fungsional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional berasal dari lingkungan internal pemerintah. Kinerja aparat pemerintah adalah proses adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis suatu organisasi.

Dengan efektifnya pengawasan yang dilakukan maka diharapkan kinerja aparatur pemerintah dapat berjalan dengan baik sesuai dengan SOP (Standar Operasional) yang berlaku, penyimpangan-penyimpangan dapat diminimalisir, sehingga dapat disimpulkan bahwa pengawasan fungsional yang baik maka diharapkan kinerja aparatur pemerintah juga akan baik dan dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran



Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penelitian ini penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut: pengawasan fungsional berpengaruh signifikan terhadap kinerja aparatur pemerintah pada Pemerintah Kabupaten Pesawaran

.