# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

## 2.1. Kajian Pustaka

### 2.1.1. Pengelolaan Keuangan Daerah

#### 2.1.1.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut **Abdul Halim (2007:137)** mengemukakan bahwa:

> **"Pengelolaan keuangan daerah terdiri atas pengurusan umum dan pengurusan khusus. Pengurusan umum berkaitan dengan APBD, sedangkan pengurusan khusus berkaitan dengan barang inventaris daerah".**

Penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Menurut **Pasal 1 Ayat 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005** tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dijelaskan sebagai berikut :

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

Pengertian terebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Perencanaan Pengelolaan keuangan Daerah

Yang harus diperhatikan dalam perencanaan adalah :

a. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai.
b. Penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

2. Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah

Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintah daerah adalah juga pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah dan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah dibawah koordinasi sekretaris daerah. Pemisahan ini akan memberikan kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggungjawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintah.

3. Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, pemerintah daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa a). Laporan Realisasi Anggaran b). Neraca c). Laporan Arus Kas dan d). Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Sebelum dilaporkan

kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK.

4. Pengawasan

Pengawasan pengelolaan keuangan daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar hukum yang mendasari pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah adalah Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan Keuangan Daerah dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Kepala daerah selaku kepala pemerintahan daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakilipemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala daerah perlu menetapkan pejabat-pejabat tertentu dan para bendahara untuk melaksanakan pengelolaan keuangan daerah.

Berdasarkan **Pasal 4 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005** mengemukakan bahwa :

> **"Asas-asas pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, ekonomis, efektif, efisien, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan manfaat untuk masyarakat".**

Ekonomis yang dimaksud diatas adalah perolehan masukkan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang rendah. Efisiensi yang dimaksud adalah pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukkan tertentu atau penggunaan masukkan terendah untuk mencapai keluaran tertentu. Efektif adalah pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

Menurut **Y.R Kabo (2001:61)** mengemukakan bahwa :

> **"Salah satu faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah faktor keuangan yang baik".**

Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam anggaran daerah yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah mempunyai kewenangan yaitu menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan anggaran daerah, menetapkan kuasa pengguna anggaran/barang dan menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah.

### 2.1.2.2 Indikator Pengelolaan Keuangan Daerah

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

1. Akuntabilitas

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

a. Kerugian Daerah

Berkurangnya kekayaan daerah berupa uang, surat berharga dan barang,yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

*2. Value for Money*

Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasiadalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakinbaik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebuthanya 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 denganpengadaan serupa pada waktu yang sama.

b. Ketidakefektifan

Temuan mengenai ketidakefektifan berorientasi pada pencapaian hasil (*outcome*)yaitu temuan yang mengungkapkan adanya kegiatan yang tidakmemberikan 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, yang mencakup:

a. Potensi kerugian daerah

Potensi kerugian daerah adalah suatu perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dapat mengakibatkan risiko terjadinya kerugian di masa yang akan datang berupa berkurangnya uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya.

4. Transparansi

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

*horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintah daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat, yangmencakup:

a. Administrasi

Temuan administrasi mengungkap adanya penyimpangan terhadap ketentuan yang berlaku baik dalam pelaksanaan anggaran atau pengelolaan aset, tetapi penyimpangan tersebut tidak mengakibatkan kerugian daerah atau potensi kerugian daerah, tidak mengurangi hak daerah (kekurangan penerimaan).

tidak menghambat program entitas, dan tidak mengandung unsur indikasi tindak pidana.

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.

**2.1.1.3 Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah (APBD)**

Paradigma baru pengelolaan keuangan daerah (APBD) didorong oleh hal-halsebagai berikut:

1. Meningkatnya tuntutan masyarakat daerah terhadap pengelolaan APBD secara transparan dan akuntabel
2. Pemberlakuan Undang-undang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Tentang Perimbangan Keuangan Daerah yang baru serta peraturan pelaksanaanya.
3. Sistem, prosedur dan format struktur APBD yang berlaku selama ini dinilai kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perlu perencanaan APBD yang sistematis, terstruktur dan komprehensif. Perencanaan APBD dengan paradigma baru tersebut adalah :
    a. APBD yang berorientasi pada kepentingan publik
    b. APBD disusun dengan pendekatan kinerja
    c. Terdapat keterkaitan yang erat antara pengambil kebijakan (*decision maker*) di DPRD dengan perencanaan operasional oleh pemerintah daerahdan penganggaran oleh unit kerja
    d. Terdapat upaya untuk mensinergikan hunbungan antara APBD, system dan prosedur pengelolaan keuangan daerah, Lembaga Pengelolaan Keuangan Daerah dan Unit-unit Pengelola Layanan Publik dalam pengambilan kebijakan.

Dalam rangka pertanggungjawaban publik, pemerintah daerah seharusnya melakukan optimalisasi anggaran yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manajemen keuangan daerah masih memperhatinkan.

Anggaran daerah, khusunya pengeluaran daerah belum mampu berperan sebagai insentif dalam mendorong laju pembangunan daerah. Disamping itu, banyak ditemukan keluhan masyarakat yang berkaitan dengan pengalokasian anggaran yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan skala prioritas, serta kurang mencerminkan aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas, keadilan dan pemerataan. Pengelolaan keuangan daerah, khususnya pengelolaan anggran daerah, dalam konteks otonomi dan

desentralisasi menduduki posisi yang sangat penting. Namun hingga saat ini, kualitas perencanaan anggaran daerah yang digunakan masih relative rendah. Hal ini dapat dimengerti oleh karena masih banyak aparatur daerah maupun aparatur pemerintah pusat yang belum sepenuhnya bisa meninggalkan cara berfikir lama. Gejala ini nampak dari ketidakberanian aparatur daerah untuk mengambil keputusan, sekalipun hal itu berada dalam ranah kekuasaannya. Kebiasaan mohon petunjuk pelaksanaan adalah sesuatu yang sangat lumrah yang menjadi pemandangan keseharian. Akibatnya, proses anggaran daerah dengan paradigma lama cenderung lebih sentralisasi. Perencanaan anggaran didominasi dan diintervensi oleh pemerintah pusat dalam rangka

mengakomodasikan kepentingan pusat di daerah. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah hanya mengikuti petunjuk dari pemerintah pusat dan atau pemerintah atasan. Lemahnya perencanaan anggaran juga diikuti dengan ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan.Sementaraitu, pengeluaran daerah terus meningkat secara dinamis, sehingga hal tersebut meningkatkan *fiscal gap*. Keadaan tersebut pada akhirnya memunculkan kemungkinan *underfinancing* atau *overfinancing* yang dapat mempengaruhi tingkat efisiensi dan efektivitas unit-unit kerja pemerintah daerah harus disusunberdasarkan pendekatan kinerja. Untuk menyusun anggarandaerah dengan pendekatan kinerja tersebut dapat digunakan model Analisis Standar Belanja (ASB). (Chabib dan Heru, 2010)

**2.1.1.4. Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah**

Adapun asas umum pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah."

### 2.1.1.5. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat *dan* Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa tujuan pokok dari penyusunan keuangan daerah :

a. Memberdayakan dan meningkatkan perekonomian daerah.

b. Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab, dan pasti.

c. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang mencerminkan pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mendukung otonomi daerah penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah yang bersangkutan.

d. Menciptakan acuan dalam alokasi penerimaan negara dari daerah.

e. Menjadikan pedoman pokok tentang keuangan daerah."

Dari penjelasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan keuangan daerah adalah :

a. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan,efisien,ekonomis,efektif, transparansi, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat bagi masyarakat.

b. Keuangan daerah dibentuk bukan hanya semata-mata untuk mengurus masalah keuangan tetapi juga untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat.

Sedangkan menurut **Abdul Halim (2004:84)** mengemukakan bahwa tujuan dari pengelolaan keuangan daerah meliputi:

1. Tanggung jawab
2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan
3. Kejujuran
4. Hasil guna dan kegiatan bunga
5. Pengendalian

**2.1.1.6. 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 penulis menarik kesimpulan bahwa sumber-sumber keuangan daerah berasal dari pendapatan hasil daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan penerimaan daerah lainnya.

Adapun teori yang menghubungkan dalam penelitian ini yaitu menurut **Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007:40)** yang menyatakan bahwa:

> ”Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang penting untuk mendapatkan kepastian mengenai keberhasilan atau ketepatan suatu kegiatan pengelolaan keuangan daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Proses pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan melalui pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit pengawasan yang ada.”

### 2.1.2. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

#### 2.1.2.1 Pengertian Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

**Menurut Abdul Halim (2007:42)** Defenisi dari Akuntansi Keuangan daerah adalah:

> **“Proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari entitas pemerintah daerah (kabupaten, kota, atau provinsi) yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi yang diperlukan oleh pihak-pihak eksternal entitas entitas pemerintah daerah (kabupaten, kota, atau provinsi).**

Pengertian sistem akuntansi keuangan daerah itu sendiri terdapat dalam **Keputusan Mendagri No. 29 Tahun 2002**, tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan

daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang berbunyi:

> **"Sistem akuntansi keuangan daerah (SAKD) adalah suatu sistem akuntansi yang meliputi proses pencatatan, penggolongan, penafsiran, peringkasan transaksi atas kejadian keuangan serta pelaporan keuangannya dalam rangka pelaksanaan APBD, dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi".**
>
> **(Pasal 70:ayat 1)**
>
> Sedangkan didalam **Kepmendagri No. 13 Tahun 2006,** mengemukakan:
>
> **"Sistem akuntansi pemerintahan daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi serangkaian prosedur mulai dari proses pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran, sampai dengan pelaporan keuangan dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD yang dapat dilakukan secara manual atau menggunakan aplikasi komputer".**
>
> **(Pasal 23:ayat 1**

Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem akuntansi keuangan daerah merupakan serangkaian prosedur yang saling berhubungan yang disusun sesuai dengan suatu skema yang menyeluruh yang ditinjau untuk menghasilkan informasi dalam bentuk laporan keuangan yang akan digunakan oleh pihak intern dan pihak ekstern pemerintah daerah untuk mengambil keputusan ekonomi.

### 2.1.2.2. Indikator Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Prosedur Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) menurut **Kepmendagri No. 29 Tahun 2002**, meliputi:

1. Pencatatan, bagian keuangan melakukan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan *double entry*. Dengan menggunakan *cash basis* selama tahun anggaran dan melakukan penyesuaian pada akhir tahun anggaran berdasarkan *accrual basis* untuk pengakuan asset, kewajiban dan ekuitas pemerintah.
2. Penggolongan dan Pengikhtisaran, Adanya penjurnalan dan melakukan *posting* ke buku besar sesuai dengan nomor perkiraan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bandung.
3. Pelaporan, setelah semua proses diatas selesai maka akan didapat laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut berupa laporan realisasi anggaran, necara, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan tersebut oleh bagian keuangan akan dilaporkan kepada pihak-pihak yang memerlukannnya. Pihak-pihak yang memerlukannnya antara lain: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); Badan Pengawasan Keuangan; Investor; Kreditor; dan donatur; Analisis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah; Rakyat; Pemerintah Daerah lain; dan Pemerintah Pusat yang semuanya ada dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

### 2.1.2.3. Sistem Pencatatan

Karena akuntansi adalah proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu organisasi. Yang dimaksud dengan pengidentifikasian adalah pengidentifikasian transaksi ekonomi, agar dapat membedakan transaksi yang bersifat ekonomi dan yang tidak. Sebelum era reformasi keuangan daerah, pengertian pencatatan dalam akuntansi keuangan daerah selama ini adalah pembukuan. Padahal menurut akuntansi pengertian demikian tidaklah tepat. Hal ini disebabkan karena akuntansi menggunakan sistem pencatatan.

Menurut **Abdul Halim** dalam bukunya **"Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah"(2007:42)**Ada beberapa macam sistem pencatatan yang digunakan, yaitu:

1. **Single Entry**

   Sistem pencatatan *single entry* sering disebut juga dengan sistem tata buku tunggal atau tata buku saja. Dalam sistem ini, pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatatnya satu kali. Transaksi yang berakibat bertambahnya kas akan dicatat pada sisi Penerimaan dan transaksi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi Pengeluaran.

2. **Double Entry**

   Sistem pencatatan *double entry* sering disebut juga dengan sistem tata buku berpasangan. Menurut sistem ini, pada dasarnya suatu transaksi ekonomi akan dicatat dua kali (*double* = berpasangan/ganda, *entry* = pencatatan). Pencatatan dengan sistem ini disebut dengan istilah menjurnal. Dalam pencatatan tersebut ada sisi Debit dan Kredit. Sisi Debit ada disebelah Kiri sedangkan sisi Kredit ada di sebelah Kanan. Dalam melakukan pencatatan tersebut, setiap pencatatan harus menjaga keseimbangan persamaan dasar akuntansi. Persamaan dasar

akuntansi merupakan alat bantu untuk memahami sistem pencatatan ini. Persamaan dasar akuntansi tersebut berbentuk sebagai berikut:

Suatu transaksi yang berakibat bertambahnya aktiva akan dicatat pada sisi Debit sedangkan yang berakibat berkurangnya aktiva akan dicatat pada sisi Kredit. Hal yang sama dilakukan untuk belanja.Hal yang sebaliknya dilakukan untuk utang, ekuitas dana,

**AKTIVA + BELANJA = UTANG + EKUITAS DANA + PENDAPATAN**

Kredit, sedangkan jika mengakibatkan berkurangnya utang, maka pencatatan dilakukan pada sisi Debit. Hal serupa ini dilakukan untuk ekuitas dana dan pendapatan.

**3. Triple Entry**

Sistem pencatatan *triple entry* adalah pelaksanaan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan *double entry*, ditambah dengan pencatatan pada buku anggaran. Jadi, sementara sistem pencatatan *double entry* dijalankan, satuan pemegang kas pada satuan kerja maupun pada bagian keuangan atau badan/biro pengelola kekayaan daerah juga mencatat transaksi tersebut pada buku anggaran, sehingga pencatatan tersebut akan berefek pada sisa anggaran.

### 2.1.2.4. Dasar Akuntansi

Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) telah di tetapkan dalam PP Nomor 24 Tahun2005, maka Standar Akuntansi Keuangan Daerah pun mengikuti aturan tersebut.

Menurut **Abdul Halim** dalam bukunya **"Akuntansi Sektor Publik Akuntansi Keuangan Daerah"(2007:47)**ada beberapa macam dasar akuntansi yaitu:

**1. Basis Kas (*Cash Basis*)**

Basis kas (cash basis), menetapkan bahwa pengakuan/pencatatan transaksi ekonomi hanya dilakukan apabila transaksi tersebut menimbulkan perubahan pada kas. Apabila suatu transaksi belum menimbulkan perubahan pada kas, maka transaksi tersebut tidak dicatat.

**2. Basis Akrual (*Accrual Basis*)**

Basis Akrual (accrual basis) adalah dasar akuntansi yang mengakui transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi (dan bukan hanya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar). Oleh karena itu, transaksi-transaksi dan peristiwa-peristiwa dicatat dalam catatan akuntansi dan diakui dalam laporan keuangan pada periode terjadinya.

**3. Basis Kas Modifikasian (*Modified Cash Basis*)**

Menurut butir (12) dan (13) lampiran XXIX (tentang kebijakan akuntansi) Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 disebutkan bahwa:
(12) basis/dasar kas modifikasian merupakan kombinasi dasar akrual
(13) Transaksi penerimaan kas atau pengeluaran kas dibukukan (dicatat atau dijurnal) pada saat uang diterima atau dibayar (dasar kas). Pada akhir periode dilakukan penyesuaian untuk mengakui transaksi dan kejadian dalam periode berjalan meskipun penerimaan atau pengeluaran kas dari transaksi dan kejadian dimaksud belum terealisir. Jadi, penerapan basis akuntansi ini menuntut Satuan Pemegang Kas mencatat transaksi dengan basis kas selama tahun anggaran dan melakukan penyesuaian pada akhir tahun anggaran berdasarkan basis akrual.

**4. Basis Akrual Modifikasian (*Modified Accual Basis*)**

Basis akrual (*modified accual basis*) modifikasian mencatat transaksi dengan menggunakan basis kas untuk transaksi-transaksi tertentu dan menggunakan basis akrual untuk sebagian besar transaksi.

**2.1.2.5.Kedudukan SistemAkuntansi Keuangan Daerah didalam Akuntansi**

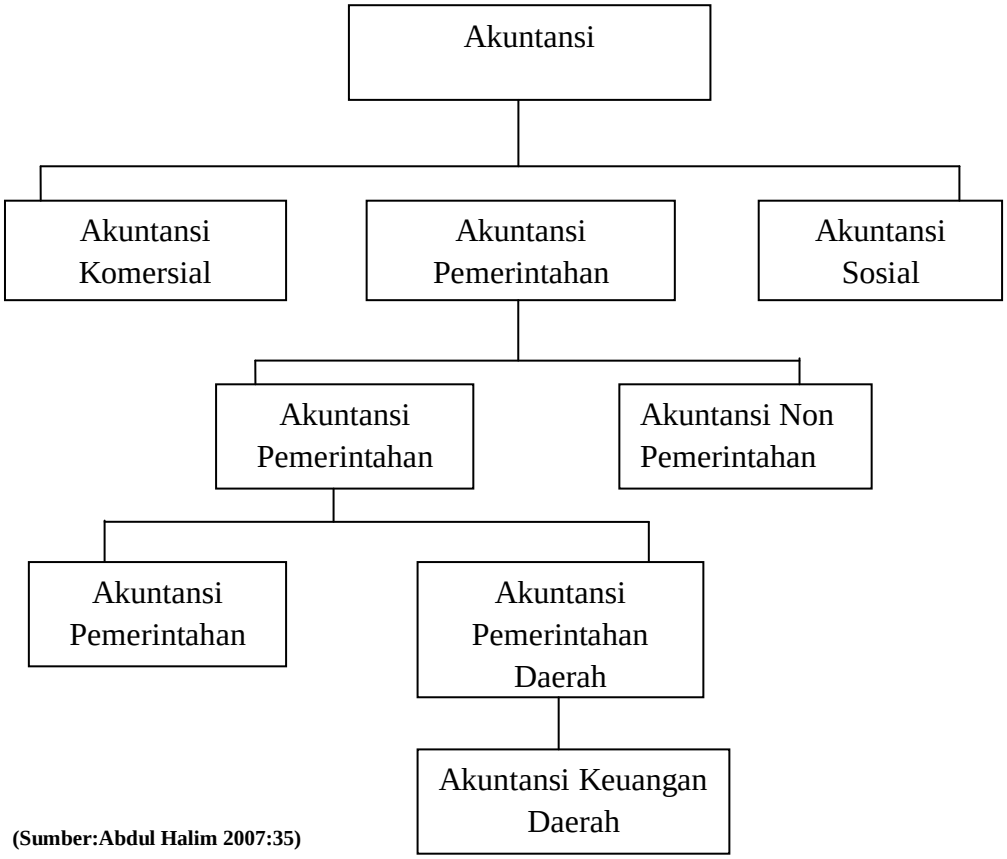
Akuntansi merupakan suatu disiplin ilmu sehingga akuntansi memiliki lingkup yang luas. Oleh karena itu, akuntansi dibagi menjadi beberapa bidang berdasarkan pokok bahasan yang dikaji. Apabila pokok bahasan yang dikaji adalah entitas penyusunan laporan keuangan, maka akuntansi terbagi menjadi akuntansi sektor privat dan akuntansi sektor publik atau terbagi menjadi akuntansi komersial, akuntansi pemerintahan (sektor publik) dan sosial. Dilain pihak apabila pokok bahasan yang dikaji adalah pengguna informasi akuntansi, maka akuntansi terbagi menjadi akuntansi manajemen dan akuntansi keuangan. Dalam sistematika ilmu akuntansi, dalam klasifikasi pertama kedudukan akuntansi keuangan daerah adalah dalam akuntansi sektor publik atau dalam akuntansi pemerintahan. Sedangkan dalam klasifikasi kedua, akuntansi keuangan daerah tergolong dalam akuntansi keuangan.

Dalam akuntansi pemerintahan (sektor publik) data akuntansi digunakan untuk memberikan informasi mengenai transaksi ekonomi dan keuangan pemerintah (sektor publik) kepada pihak eksekutif, legislatif, yudikatif dan masyarakat (publik).

**Abdul Halim (2004:28)** menyatakan lingkup akuntansi pemerintahan (sektor publik) adalah:

1. **Akuntansi Pemerintah Pusat**
2. **Akuntansi Pemerintah Daerah, terdiri atas:**
   a. **Akuntansi Pemerintah Propinsi**
   b. **Akuntansi Pemerintah kabupaten/kota**

Berdasarkan klasifikasi diatas, kedudukan akuntansi keuangan daerah (propinsi, kabupaten, atau kota) dalam akuntansi dapat ditunjukan seperti gambar berikut:




**(Sumber:Abdul Halim 2007:35)**

**Gambar 2.1**
**Kedudukan Akuntansi Keuangan Daerah Berdasarkan Entitas Pelapor**

### 2.1.2.6. Lingkungan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Salah satu tujuan akuntansi keuangan daerah adalah menyediakan informasi keuangan yang lengkap, cermat, dan akurat sehingga dapat menyajikan laporan keuanmgan yang andal, dapat dipertanggungjawabkan dan dapat digunakan sebagai dasar untuk mengevaluasi pelaksanaan keuangan masa lalu dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak eksternal pemerintah daerah untuk masa yang akan datang.

**Menurut Abdul Halim (2002:30)** menyebutkan bahwa pihak-pihak eksternal pemerintah daerah yang berkepentingan terhadap pemerintah daerah secara langsung maupun tidak langsung tersebut disebut *Stakeholders* yang meliputi:

- **DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)**
- **BPK (Badan Pengawas Keuangan)**
- **Investor, Kreditor, dan Donatur**
- **Analisis ekonomi dan pemerhati Pemerintah Daerah**
- **Rakyat**
- **Pemerintah Pusat**
- **Pemerintah Daerah (Kabupaten, Kota, dan Propinsi)**

Adapun pihak-pihak eksternal Pemerintah Daerah yang berkepentingan terhadap Pemerintah Daerah, diuraikan sebagai berikut:

a. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

   Adalah badan yang memberikan otorisasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengelola keuangan daerah.

b. BPK (Badan Pengawas Keuangan)

   Adalah badan yang melakukan pengawasan atas pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah yang termasuk dalam badan ini adalah: Inspektorat Jenderal dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

c. Investor, Kreditor, dan Donatur

Badan atau organisasi baik pemerintahan, lembaga keuangan, maupun lainnya baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah.

d. Analisis ekonomi dan pemerhati Pemerintah Daerah

Yaitu pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktivitas yang dilakukan Pemerintah Daerah, seperti: Lembaga pendidikan (termasuk perguruan tinggi termasuk akademisnya), ilmuan, peneliti, konsultan, LSM, dan lain-lain.

e. Rakyat

Rakyat disini adalah kelompok masyarakat yang perhatian kepada aktivitas pemerintah khususnya yang menerima pelayanan Pemerintah Daerah atau yang menerima produk atau jasa dari Pemerintah Daerah.

f. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memerlukan laporan keuangan Pemerintah Daerah untuk menilai pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 2 PP No. 108/2000).

g. Pemerintah Daerah (Kabupaten, Kota, dan Propinsi)

Pemerintah Daerah saling berkepentingan secara ekonomi misalnya dalam hal melakukan pinjaman.

### 2.1.2.7. Kebijakan Pengembangan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Sistem akuntansi adalah serangkaian prosedur yang digunakan untuk memproses transaksi keuangan pemerintah sampai dilaksanakannya laporan

pertanggungjawaban keuangan daerah. Dari pengertian tersebut diketahui bahwa sistem akuntansi meliputi berbagai elemen yang diperlukan dalam proses akuntansi. Elemen-elemen tersebut antara lain : formulir, catatan, buku-buku, laporan, sumber daya manusia, kebijakan, prosedur dan prasarana lain yang diperlukan. Seluruh elemen ini saling berinteraksi dalam menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Berhubung sistem akuntansi mencakup berbagai elemen sebagaimana disebutkan di atas, maka pengembangan sistem harus dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan ketersediaan dan kesiapan berbagai elemen tersebut.

Tanggungjawab atas pemilihan dan pengembangan sistem akuntansi berada pada Kepala Daerah. Berdasarkan PP No. 105 tahun 2000, Pemerintah Daerah wajib menetapkan sistem akuntansi yang digunakan dalam bentuk peraturan daerah.

Pengembangan sistem akuntansi ini harus berpedoman pada pokok-pokok pengembangan sistem akuntansi yang ditetapkkan oleh Menteri Dalam Negeri. Untuk keperluan dimaksud, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Kepmendagri No. 29 tahun 2002. Kepmendagri tersebut hanya mengatur hal-hal pokok saja. Dengan demikian Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan yang diperoleh PP No. 105 tahun 2000 wajib mengembangkan sistem akuntansi yang mampu menghasilkan laporan sesuai dengan mengajukan pada pedoman tersebut akan mempertimbangkan situasi dan kondisi daerah masing-masing. Di dalam Kepmendagri no. 29 tahun 2002 tersebut juga dinyatakan bahwa sistem akuntansi disusun sesuai dengan

Standar Akuntansi Keuangan Pemerintah. Oleh karena itu apabila terdapat ketidaksesuaian antara lain butir-butir yang diatur dalam Kepmendagri dan standar akuntansi, Pemerintah Daerah seharusnya mengacu kepada Standar Akuntansi keuangan Pemerintah.

**2.1.2.8.Tahap-tahap Pengembangan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah**

Pengembangan sistem akuntansi pemerintah membutuhkan waktu yang relatif lama.Terlebih lagi pengembangan sistem ini dimulai bersamaan dengan reformasi dalam pengelolaan keuangan daerah, baik dari sisi perencanaan dan penganggaran, perbendaharaan dan akuntansi, termasuk manajemen kas daerah.Oleh karena itu pengembangan sistem ini sangat erat kaitannya dengan perubahan faktor-faktor tersebut.Semua hal tersebut dapat dijalankan secara simultan. Dalam BAKUN Departemen Keuangan (2002:15),tahapan-tahapan dalam pengembangan sistem akuntansi pemerintah meliputi :

1. **Perencanaan meliputi berbagai kegiatan untuk mengidentifikasi permasalahan serta tujuan pengembangan akuntansi.**
2. **Pemilihan sistem, meliputi kegiatan studi kelayakan dari berbagai aspek atas berbagai sistem yang dapat digunakan untuk dipilih sistem yang tepat bagi pemerintah daerah yang bersangkutan.**
3. **Pengembangan sistem, meliputi kegiatan pengembangan sistem dan prosedur akuntansi (berikut software), pengadaan hardware dan prasarana penunjang lainnya, penyiapan kelembagaan yang bertanggungjawab atas sistem akuntansi,penyiapan modul pelatihan, dan penyiapan SDM yang kompeten di bidang akuntansi.**
4. **.Implementasi sistem, yaitu mengimplementasikan sistem yang telah dikembangkan. Dalam tahap implementasi ini hendaknya digunakan sistem paralel. Sistem keuangan daerah yang sekarang tetap berjalan sementara sistem akuntansi**

**keuangan yang baru mulai dijalankan. Bila sistem yang baru berjalan lancar, maka sistem yang lama ditinggalkan.**

5. **Pemeliharaan sistem, dimaksudkan untuk memperbaiki kesalahan atau kelemahan yang ada serta untuk memutakhirkan agar sistem dapat selalu memenuhi kebutuhan. Pemeliharaan sistem ini harus dilaksanakan secara terus-menerus mengingat perubahan peraturan perundang-undangan, operasi dan transaksi keuangan pemerintah sedemikian sering terjadi.**

Informasi yang dihasilkan oleh proses akuntansi dituangkan dalam laporan keuangan terdiri dari :**1) Laporan Realisasi Anggaran, 2) Neraca, 3) Laporan Arus Kas, dan 4) Catatan Atas Laporan Keuangan (Komite Standar Akuntasi Pemerintah Pusat dan Daerah).** Selain empat bentuk unsur laporan keuangan yang dikemukakan di atas, masing-masing daerah diharuskan menyampaikan informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah, yaitu Laporan Keuangan Badan Usaha Milik Daerah dan data yang berkaitan dengan kebutuhan dan potensi ekonomi daerah.

Data akuntansi yang dilaporkan, dikaitkan dengan data nonfinansial seperti data statistik memungkinkan instansi pemerintah untuk menilai efisiensi, sejauhmana sumber daya yang ada telah dimanfaatkan secara ekonomis dan penilaian efektivitas suatu instansi tersebut mampu memberikan pelayanan maksimum dengan sumber yang tersedia, termasuk menilai apakah hasil suatu program dapat mencapai konsekuensi-konsekuensi yang dituju. Sebagai contoh, program yang diluncurkan untuk menanggulangi kemiskinan, pemberantasan penyakit menular, pemberantasan kejahatan atau program penanggulangan putus sekolah apakah sudah berhasil sesuai dengan tujuannya.

Berdasarkan uraian di atas, secara eksplisit menjelaskan konteks penggunaan informasi akuntansi untuk mengevaluasi sejauhmana kebijakan publik dilaksanakan para manajer program dan mentaati pencapaian tujuan dengan batasan tingkat pendanaan yang ditetapkan. Dengan membandingkan angka-angka anggaran dengan realisasi, dapat ditetapkan berapa jumlah yang dibelanjakan dan pada area pola belanja dimana terjadi perbedaan yang telah diantisipasi sebelumnya.

### 2.1.3 Kinerja Pemerintah Daerah

#### 2.1.3.1 Pengertian Kinerja

**Menurut Chabib Soleh dan Suripto (2011:3)**Pengertian Kinerja adalah:

> **"Gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis *(strategic planning)*suatu organisasi."**

Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya. Untuk lebih jelasnya berikut ini akan dijabarkan beberapa pengertian mengenai kinerja menurut beberapa ahli.

Menurut **Veithzal Rivai (2004:309)** mengemukakan penjelasan tentang kinerja yaitu:

> "**Kinerja sebagai prilaku nyata yang ditampilkan orang kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan peranannya dalam perusahaan ".**

Sedangkan pengertian kinerja Pemerintah Daerah menurut menurut

**Mohamad Mahsun (2006:25)** yaitu :

> **"Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi".**

Menurut pendapat **Soedarmayanti (2001:51)** mengatakan bahwa kinerja meliputi beberapa aspek, yaitu :

1. **"*Quality of work*, kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya.**
2. ***Promptness*,ketangkasan atau kegesitan pegawai dalam menyelesaikan tugas yang diberikan.**
3. ***Initiative*,semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggungjawabnya.**
4. ***Capability*, kemampuan individu untuk mengerjakan sebagian tugas dalam suatu pekerjaan baik kemampuan intelektual maupun kemampuan fisik.**
5. ***Communication*, komunikasi merupakan bagian penting untuk membangun relasi dan menumbuhkan motivasi antar pegawai sehingga terbina suatu kerjasama yang harmonis".**

Kinerja bagian dari produktivitas kerja, produktivitas berasal dari kata produktif yang artinya sesuatu yang mengandung potensi untuk digali, sehingga produktivitas dapatlah dikatakan sesuatu proses kegiatan yang terstruktur guna menggali potensi yang ada dalam sebuah komoditi.

Menurut beberapa pengertian diatas peneliti dapat menyimpulkan 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.

### 2.1.3.2 Arti penting kinerja pemerintah daerah

Kinerja pemerintah daerah memiliki arti yang sangat penting bukan saja bagi masyarakat selaku pemilik kedaulatan, dan para donator selaku penyumbang dana, tetapi juga penting bagi Pemerintah Daerah sendiri selaku Eksekutif, terlebih-lebih bagi DPRD yang secara fungsional memiliki tanggungjawab atas pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Menurut **Chabib Soleh dan Suripto(2011:5)** Arti penting kinerja pemerintah daerah di bagi menjadi enam bagian yaitu:

1. **Sebagai umpan balik bagi Kepala Daerah untuk memperbaiki kinerja Pemerintah Daerah dimasa yang akan datang;**
2. **Untuk menemukembali SKPD mana yang memberikan kontribusi terbesar dan SKPD mana yang kurang dalam memberikan kontribusi terhadap proses pencapaian visi Kepala Daerah serta mengidentifikasi berbagai faktor penyebab keberhasilan dan kekurangberhasilan dari setiap SKPD;**
3. **Untuk membangkitkan motivasi kerja Kepala SKPD dan jajarannya agar bekerja lebih produktif;**
4. **Untuk merumuskan kembali kebijakan, program dan kegiatan yang dinilai lebih efektif berikut penganggarannya serta metode/teknik pelaksanaan yang lebih efisien dalam proses pencapaian visi.**
5. **Melalui laporan kinerja, pemerintah daerah meninformasikan tingkat keberhasilan/kegagalannya secara jujur serta menjelaskan berbagai faktor kegagalannya baik kepada masyarakat, kepada para pemberi donasi, kepada DPRD dan kepada pemerintah tingkat diatasnya;**
6. **Meningkatkan derajat kepercayaan kepada masyarakat, bahwa dana publik yang dipercayakan kepadanya, telah dipergunakan sesuai amanat yang diberikan.**

### 2.1.3.3 Tingkatan Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut **Chabib Soleh dan Suripto**(2011:7) Dilihat dari obyek Tingkatan Kinerja Pemerintah Daerah, dapat dibagi menjadi:

**1 Kinerja Kebijakan**

Kinerja Kebijakan ini menjadi tanggung jawab Kepala Daerah dan DPRD, karena kedua institusi inilah pihak yang menentukan dan mengambil kebijakan daerah. Umumnya Kepala Daerah mengajukan Rancangan Kebijakan (Peraturan Daerah) dan DPRD yang membahas dan menyetujuinya, atau sebaliknya Rancangan Peraturan Daerah lahir atas inisiatif DPRD dan Kepala Daerah yang membahas dan menyetujuinya.

**2 Kinerja Program**

Apabila Kinerja Kebijakan menjadi tanggungjawab Kepala Daerah dan DPRD, maka Kinerja Program menjadi tanggungjawab dari para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Sebagaimana diketahui bahwa program pada dasarnya merupakan instrument dari kebijakan, dan oleh karenanya program yang disusun untuk melaksanakan suatu kebijakan, haruslah program yang sudah diperhitungkan secara matang, sehingga dengan dilaksanakan program tersebut tujuan/sasaran kebijakan akan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

**3 Kinerja Kegiatan**

Kegiatan adalah bagian dari program, dengan demikian satu program dapat terdiri atas satu atau lebih kegiatan. Apabila Kepala Daerah dan DPRD bertanggungjawab atas benar/salahnya suatu kebijakan dan Kepala SKPD bertanggungjawab atas tepat atau tidaknya program dan implementasinya, maka para kepala subBagian, Kepala Bidang dan atau para Kepala Urusan bertanggungjawab atas terlaksana tidaknya suatu kegiatan.

**2.1.3.4. Jenis Indikator Kinerja Pemerintah Daerah**

Menurut **Mohamad Mahsun (2006:77),** Indikator kinerja Pemerintah Daerah terdapat beberapa jenis yaitu :

**1. Indikator Masukan (*Input*),**
**2. Indikator Proses (*Process*),**
**3. Indikator Keluaran (*Output*),**
**4. Indikator Hasil (*Outcomes*),**
**5. Indikator Manfaat (*Benefit*), dan**
**6. Indikator Dampak (*Impact*).”**

Penjelasan dari jenis-jenis indikator diatas adalah :

1. Indikator masukan (*Input*), adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Misalnya :
    a. Jumlah dana yang dibutuhkan.
    b. Jumlah pegawai yang dibutuhkan.
    c. Jumlah infrastruktur yang ada.
    d. Jumlah waktu yang digunakan.
2. Indikator proses (*Process*). Dalam indikator ini, organisasi/ instansi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi/ instansi. Misalnya :
    a. Ketaatan pada peraturan perundangan.

b.Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa

3. Indikator keluaran (*Output*), adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau non-fisik. Indikator ini digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan. Misalnya :

   a. Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan.

   b. Ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa.

4. Indikator hasil (*Outcomes*), segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). *Outcome* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yang mungkin mencakup kepentingan banyak pihak. Dengan indikator ini, organisasi/ instansi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak. Misalnya :

   a. Tingkat kualitas produk atau jasa yang dihasilkan.

   b. Produktivitas para karyawan atau pegawai.

5. Indikator manfaat (*Benefit*), adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Misalnya :

   a. Tingkat kepuasan masyarakat.

   b. Tingkat partisipasi masyarakat.

6. Indikator dampak (*Impact*), pengaruh yang ditimbulkan baik positifmaupun negatif. Misalnya:
    a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat.
    b. Peningkatan pendapatan masyarakat.

**2.1.3.5 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 yang telah ditetapkan selama periode tertentu. Penilaian kinerja juga merupakan proses formal untuk melakukan evaluasi kinerja secara periodik.

Menurut **Umar Husein (2003:87)**, pengertian penilaian kinerja adalah :

**"Penilaian kinerja menilai hasil kerja nyata dengan standar kualitas maupun kuantitas yang dihasilkan setiap karyawan".**

Penilaian kinerja dapat terpenuhi apabila penilaian mempunyai hubungan dengan pekerjaan dan adanya standar pelaksanaan kerja agar penilaian dapat dilaksanakan secara efektif, maka standar penilaian hendaknya berhubungan dengan hasil-hasil yang diinginkan setiap pekerjaan.

Sedangkan menurut menurut **Agus Dharma (2003:376),** pengertian penilaian kinerja adalah :

"**Proses pengambilan keputusan tentang hasil yang dicapai karyawan dalam periode waktu tertentu ".**

Menurut **Veithzal Rivai dan Ahmad Fauzi (2005:129)** menyatakan bahwa:

**"Sistem kinerja yang baik sangat bergantung pada persiapan yang benar-benar baik dan harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :**

**1.Praktis. Keterkaitan langsung dan pekerjaan seseorang adalah bahwa penilaian ditujukan pada perilaku dan sikap yang menentukan keberhasilan dalam menyelesaikan suatu pekerjaan tertentu.**
**2. Kejelasan standar. Standar merupakan tolak ukur seseorang dalam melaksanakan pekerjaannya. Agar memperoleh nilai tinggi, standar itu harus pula mempunyai kompetitif.**
**3. Kriteria yang objektif. Suatu penilaian kinerja dapat dikatakan efektif apabila instrument penilaian kinerja tersebut memenuhi syarat sebagai berikut :**
   **a. *Reliability*. Ukuran kinerja harus konsisten. Jika ada dua penilaian mengevaluasi pekerja yang sama, mereka perlu menyimpulkan hasil serupa menyangkut hasil mutu kerja.**
   **b. *Relevansi*. Ukuran kerja harus dihubungkan dengan *output* riil dari suatu kegiatan yang secara logika itu mungkin.**
   **c. *Sensitivity*. Beberapa ukuran mampu mencerminkan antara penampilan nilaitinggi dan rendah. Penampilan tersebut harus dapat membedakan dengan teliti tentang perbedaan kinerja.**
   **d. *Practicality*. Criteria harus dapat diukur dari kekurangan data dan tidak terlalu mengganggu atau tidak in-efisien".**

Penilaian kinerja secara regular yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan kinerja setiap pegawai. Tindakan ini akan membuat pegawai untuk senantiasa berorientasi terhadap tujuan dan berprilaku kerja sesuai dan searah dengan tujuan yang ingin dicapai. Penilaian kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan informasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi serta mengetahui dampak yang ada.

**Menurut Melayu S.P. hasibuan (2002:87)** menyatakan bahwa :

**"Penilaian prestasi kerja adalah menilai rasio hasil kerja nyata dengan standarkualitas maupun kuantitas yang dihasilkan setiap karyawan".**

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian penilaian kinerja,terdapat benang merah yang dapat digunakan untuk menarik kesimpulan bahwa penilaian kinerja merupakan suatu sistem penilaian secara berkala terhadap kinerja pegawai yang mendukung kesuksesan organisasi atau yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya. Proses penilaian dilakukan dengan membandingkan kinerja pegawai terhadap standar yang telah ditetapkan dan karena organisasi pada dasarnya dijelaskan oleh manusia, maka penilaian kinerja sesungguhnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksnakan peran yang mereka mainkan dalam organisasi.

**2.1.3.6. Fokus dan Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah**

Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah diarahkan pada masing-masing Satuan Kerja (Dinas) yang telah diberi wewenang mengelola sumber daya sebagaimana bidangnya. Setiap Satuan Kerja adalah pusat pertanggungjawaban yang memiliki keunikan sendiri-sendiri. Dengan demikian perumusan indikator kinerja tidak bisa seragam untuk diterapkan pada semua Satuan Kerja yang ada. Namun demikian, dalam pengukuran kinerja setiap Satuan Kerja ini harus tetap dimulai dari pengidentifikasian terhadap visi, misi, falsafah, kebijakan, tujuan, sasaran, program-program dan anggaran serta tugas dan fungsi yang telah ditetapkan.

Pengukuran kinerja Pemerintah Daerah berarti pengukuran kinerja terhadap Satuan Kerja atau entitas di lingkungan Pemerintah Daerah.

**Menurut Mohamad Mahsun (2006:198)**, fokus kinerja dapat untuk setiap Satuan Kerja atau entitas mencakup :

**1. "Visi, misi, tujuan dan sasaran**
**2. Tugas pokok dan fungsi**
**3. Struktur organisasi dan personalia**
**4. Program kerja**
**5. Anggaran".**

### 2.1.3.7. Manfaat Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut **Ihyaul Ulum M.D (2004:277)** mengemukakan bahwa manfaat dalam kinerja adalah sebagai berikut :

1) **"Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen,**
2) **Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan,**
3) **Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.**
4) **Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward and punishment)* secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan system pengukuran kinerja yang telah disepakati,**
5) **Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi,**
6) **Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi,**
7) **Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah, dan**
8) **Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif."**

### 2.1.3.8. Ukuran Kinerja

Terdapat tiga macam ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja secara kuantitatif yaitu :

1. **Ukuran kriteria tunggal (*Single criterium*).**

   Yaitu ukuran kinerja yang hanya menggunakan satu ukuran untuk menilaikinerja manajernya. Jika kriteria tunggal digunakan untuk mengukur kinerjanya, orang akan cenderung memusatkan usahanya kepada criteria tersebut sebagai akibat diabaikannya kriteria yang lain yang kemungkinan sama pentingnya dalam menentukan sukse atau tidaknya perusahaan atau bagiannya. Sebagai contoh manajer produksi diukur kinerjanya dari tercapainya target kuantitas produk yang dihasilkan dalam jangka waktu tertentu kemungkinan akan mengabaikan pertimbangan penting lainnya mengenai mutu, biaya, pemeliharaan equipment dan sumber daya manusia.

2. **Ukuran kriteria beragam (*Multiple criterium*).**

   Yaitu ukuran kinerja yang menggunakan berbagai macam ukuran dalam menilai kinerja manajernya. Kriteria ini merupakan cara untuk mengatasi kelemahan kriteria tunggal dalam pengukuran kinerja. Berbagai aspek kinerja manajer dicari ukuran kriterianya sehingga seorang manajer diukur kinerjanya dengan berbagai kriteria. Tujuan penggunaan kriteria ini adalah agar manajer yang diukur kinerjanya mengerahkan usahanya kepada berbagai kinerja. Contohnya manajer divisi suatu perusahaan diukur kinerjanya dengan berbagai kriteria antara lain profitabilitas, pangsa pasar, produktifitas, pengembangan karyawan, tanggung jawab masyarakat, keseimbangan antara sasaran jangka pendek dan sasaran jangka panjang. Karena dalam ukuran kriteria beragan tidak ditentukan

bobot tiap-tiap kinerja untuk menentukan kinerja keseluruhan manajer yang diukur kinerjanya, maka manajer akan cenderung mengarahkan usahanya, perhatian, dan sumber daya perusahaannya

kepada kegiatan yang menurut persepsinya menjanjikan perbaikan yang terbesar kinerjanya secara keseluruhan. Tanpa ada penentuan bobot resmi tiap aspek kinerja yang dinilai didalam menilai kinerja menyeluruh manajer, akan mendorong manajer yang diukur kinerjanya menggunakan pertimbangan dan persepsinya masing-masing didalam memberikan bobot terhadap beragan

kriteria yang digunakan untuk menilai kinerjanya.

**3. Ukuran kriteria gabungan (*Composite criterium*).**

Yaitu ukuran kinerja yang menggunakan berbagai macam ukuran memperhitungkan bobot masing-masing ukuran dan menghitung rata-ratanya sebagai ukuran menyeluruh kinerja manajernya. Karena disadari bahwa beberapa tujuan lebih panting bagi perusahaan secara keseluruhan dibandingkan dengan tujuan yang lain, beberapa perusahaan memberikan bobot angka tertentu kepada beragan kriteria kinerja untuk mendapatkan ukuran tunggal kinerja manajer, setelah memperhitungkan bobot beragam kriteria kinerja masing-masing.

### 2.1.4 Hasil Penelitian Sebelumnya

| No | Nama Peneliti dan Tahun | Judul | Kesimpulan | Persamaan | Perbedaan |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | **ABDUL ROHMAN (2009)**<br><br>**Vol 9, No 1, Pebruari 2009:21 - 32** | Pengaruh Implementasi Sistem Akuntansi, Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Fungsi Pengawasan dan Kinerja Pemerintah Daerah. | Berdasarkan Hasil Pengujian Seluruh Hipotesis dengan menggunakan *path analysis*,penelitian ini menunjukan bahwa: Implementasi sistem akuntansi pemerintahan dan implementasi keuangan daerah berpengaruh terhadap fungsi pengawasan intern | *Variabel independen sama yaitu pengelolaan keuangan daerah yaitu (X1)<br>* Variabel Independen sama yaitu Kinerja Pemerintah Daerah (Y) | Variabel dependen (X2) yang digunakan berbeda yaitu sIstem akuntansi keuangan daerah sedangngkan peneliti sebelumnya adalah Pengaruh Implementasi Sistem Akuntansi |
| 2 | **WAWAN SUKMA DAN LIA ANGGAR SARI (2009)**<br><br>**Jurnal**<br><br>**ISSN:1907 –9958** | Pengaruh Pengawasan Intern dan Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah | Pengawasan Intern dan Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah mempunyai hubungan yang sangat kuat artinya Pengawasan Intern yang dilaksanakan efektif dan kontinyu mempengaruhi Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah yang diterapkan akan lebih baik dan sebaliknya Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah yang telah diterapkan dengan baik pada prinsipnya mempengaruhi pengawasan intern, karena pengawasan intern yang dilaksanakan. | *Variabel independen sama yaitu Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (X2)<br><br>*Variabel independen sama yaitu Kinerja Pemerintah Daerah (Y) | Variabel dependen (X1) yang digunakan berbeda yaitu Pengelolaan Keuangan Daerah sedangkan peneliti sebelumnya adalah Pengaruh Pengawasan Intern |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 3 | **DEDI KUSMAYADI (2009)**<br><br>**Jurnal**<br><br>**ISSN:**<br><br>**1907 - 5324** | Pengaruh Pengawasan Intern dan penataushaan keuangan daerah terhadap Good Government Governance (Survei pada pemerintahan kota tasikmalaya) | Pengawasan intern dan keuangan penatausahaan keuangan daerah baik secara simultan maupun parsial berpengaruh terhadap good government governance. Pengaruh secara simultan pengawsan intern dan penatausahaan keuangan daerah terhadap good government governance adalah sebesar 19,2%. Sedangkan pengaruh secara parsial pengawasan intern terhadap good government,governance adalah sebesar 6% dan pengaruh secara pasrial penatausahaan keuangan daerah terhadap good government governance adalah sebesar 13,2%. | *Variabel independen sama yaitu penataushaan keuangan daerah/system akuntansi keuangan daerah (X2) | Variabel dependen (Y)yang digunakan berbeda yaitu kinerja pemerintah daerah Sedangkan peneliti sebelumnya adalah Pengaruh Pengawasan Interndaerah terhadap Good Government Governance |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | **ASKAM TUASIKAL (2008)**<br><br>**Jurnal ISSN:**<br>**1410-8623** | Pengaruh pengawasan, pemahaman sistem akuntansi keuangan dan pengelolaan keuangan terhadap kinerja unit satuan kerja pemerintah daerah. (Studi pada kabupaten dan kota provinsi maluku) | Berdasarkan Hasil Penelitian dapat dikatakan bahwa secara parsial tidak terdapat hubungan antara pengawasan intern dan eksternal. Demikian pula tidak terdapat hubungan antara pengawasan intern dan pemahaman mengenai sistem akuntansi keuangan daerah. Namun terdapat hubungan antara pengawasan eksternal dengan pemahaman mengenai sistem akuntansi Keuangan daerah. | *variabel independen sama yaitu sistemakuntansi keuangan daerah (X2)<br>*variabel independen sama yaitu dan pengelolaan keuangan daerah (X1)<br><br>*variabel independen sama yaitu kerja/ kinerja pemerintah daerah (Y | *Variabel dependen yang berbeda yaitu Pengaruh pengawasan |
| 5 | **IMAN PIRMAN HIDAYAT (2008)**<br><br>**Jurnal**<br>**ISSN :1907-9958** | Peranan Penatausahaan keuangan daerah dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan APBD | Efektivitas pelaksanaan APBD memiliki peranan yang tinggi. ntuk mencapai efektivitas pelaksanaanAPBD diperlukan suatu pengelolaan yang memadai meliputi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dimana ketiga hal tersebut saling berkaitan satu sama lain. | *variabel independen sama yaitu Akuntansi keuangan daerah (X2) | Variabel dependen yang berbeda yaitu Peranan Penatausahaandaerah dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan APBD |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | **ANTON ARIFIANDI (2007)**<br><br>**Vol.15.No 1 2004** | Analisis Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan Dilihat Dari Pendapatan Daerah Terhadap APBD Tahun 2005 - 2007 | Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan dalam mengelola keuangan daerahnya dengan menggunakan analisis rasio keuangan terhadap APBD. | *Variabel yang sama dalam penelitian ini yaitu mengenai kinerja pemerintah daerah. | Dilihat dari variable Y nya berbeda dengan yang penuis teliti, penelitian ini mengenai APBD sedangkan penulis mengenai analisis rasio keuangan |
| 7 | **DINA HANDAYANI (2009)** | Peranan Pengawasan Fungsional Terhadap Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang. | Berdasarkan hasil pengujian statistik tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat peranan positif yang signifikan yaitu sebesar 0,920 antara pengawasan fungsional terhadap efektvitas pengelolaan keuangan daerah. | *variabel independen sama yaitu Pengelolaan Keuangan Daerah | *Variabel dependen yang berbeda yaitu Peranan Pengawasan Fungsional Terhadap Efektivitas |
| 8 | **DODY HERMANA (2008)**<br><br>**Vol.10 No 1 Pebruari (2009)** | Pengaruh Penerapan Kebijakan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Di Kabupatten Garut. | Secara simultan dapat dibuktikan bahwa kebijakan keuangan daerah berpengaruh kinerja pegawai dan berdampak terhadap efektivitas pengelolaan keuangan daerah. | *variabel independen sama yaitu Pengelolaan Keuangan Daerah | *Variabel dependen yang berbeda yaitu Pengaruh Penerapan Kebijakan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Peningkatan Efektivitas |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 9 | **INA HANIYAH (2007)** | Penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dalam mewujudkan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah | Penelitian tentang Penerapan sistem akuntansi keuangan daerah pada pemerintah daerah pada dasarnya sudah baik dan mampu melaksanakan laporan keuangan sesuai dengan peraturan yang diberlakukan. | *variabel independen sama yaitu Sistem Akuntansi Keuangan Daerah . | Variabel dependen yang berbeda yaitu dalam mewujudkan transparansi laporan keuangan pemerintah daerah |
| 10 | **IMAN FIRMANSYAH (2008)** | Studi tentang Sistem Akuntansi Keuangan Daerah dalam menunjang ketepatan laporan realisasi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah | Penelitian tentang Sistem akuntansi keuangan daerah yang dilaksanakan pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Garut ini telah dilaksanakan dengan memadai. | *variabel independen sama yaitu Sistem Akuntansi Keuangan Daerah | Variabel dependen yang berbeda yaitu dalam menunjang ketepatan laporan realisasi penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah |

## 2.2 Kerangka Pemikiran

### a) Naratif

Dalam rangka penyelenggaran otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan semua urusan pemerintahan. Pengelolaan keuangan daerah yang dituangkan dalam bentuk APBD adalah salah satu aspek pelaksanaan otonomi daerah yang haru dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga bisa berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut,

APBD dapat dijadikan sebagai tola k ukur dalam penilaian kinerja keuangan pemerintah daerah.

Dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, maka perlu dilakukan pembenahan terhadap tata kelola pemerintahan yang ada dengan melakukan reformasi birokrasi, penegakan hukum, dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Untuk itulah, peran dan fungsi pengawasan internal di daerah sangat diperlukan dan harus ditingkatkan sesuai dengan garis kewenangan yang dimiliki.

Begitu juga dengan Pemerintah Daerah yang tujuan rencana kerjanya sudah termaktub dalam sebuah Rencana Kerja untuk jangka waktu yang sudah ditentukan yang selanjutnya dibuatlah suatu Anggaran Belanja dan Pendapatan Daerah (APBD) untuk mendukung pelaksanan Rencana Kerja tersebut. Untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam Rencana Kerja, Kepala Daerah melaksanakan beberapa fungsi yaitu, perencanaan, penyusunan staf, pengarahan dan pengendalian.

Penerapan akuntansi pada pemerintahan sebelum dilakukan reformasi pengelolaan keuangan Negara, masih menerapkan system pencatatan *single entry*.Pada system pencatatan ini menurut Abdul Halim , 2004) pencatatan transaksi ekonomi dilakukan dengan mencatat satu kali, transaksi yang berakibat bertambahnya kas akan dicatat pada

sisi penerimaan dan transaksi ekonomi yang berakibat berkurangnya kas akan dicatat pada sisi keluaran.

Pengelolaan anggaran daerah merupakan salah satu perhatian utama para pengambil keputusan di pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. Sejalan dengan hal tersebut, berbagai perundang-undangan dan produk hokum telah ditetapkan dan mengalami perbaikan atau penyempurnaan untuk menciptakan sistem pengelolaan anggaran yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat, yaitu terbentuknya semangat desentralisasi, demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan keuangan daerah. menyatakan bahwa terdapat lima prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerahmeliputi :

1. Akuntabilitas, mensyaratkan bahwa pengambilan keputusan berperilaku sesuai dengan mandat atau amanah yang diterimanya. Untuk itu, baik dalam proses perumusan kebujakan, cara-cara untuk mencapai keberhasilan atas kebijakan yang telah dirumuskan berikut hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupunhorizontal kepada masyarakat.
2. *Value for money*, Indikasi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat

*(social welfare)* yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut hanya akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

3. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*), Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memilki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.
4. Transparansi, keterbukaan pemerintahan daerah dalam membuat kebijakankebijakan 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 masyarakat 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 diselenggarakan dengan yang dicapai. Untuk itu diperlukan analisis varians (selisih) terhadap pendapatan dan belanja

daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi kedepan.

Prosedur Sistem Akuntansi Keuangan Daerah (SAKD) menurut **Kepmendagri No. 29 Tahun 2002**, meliputi:

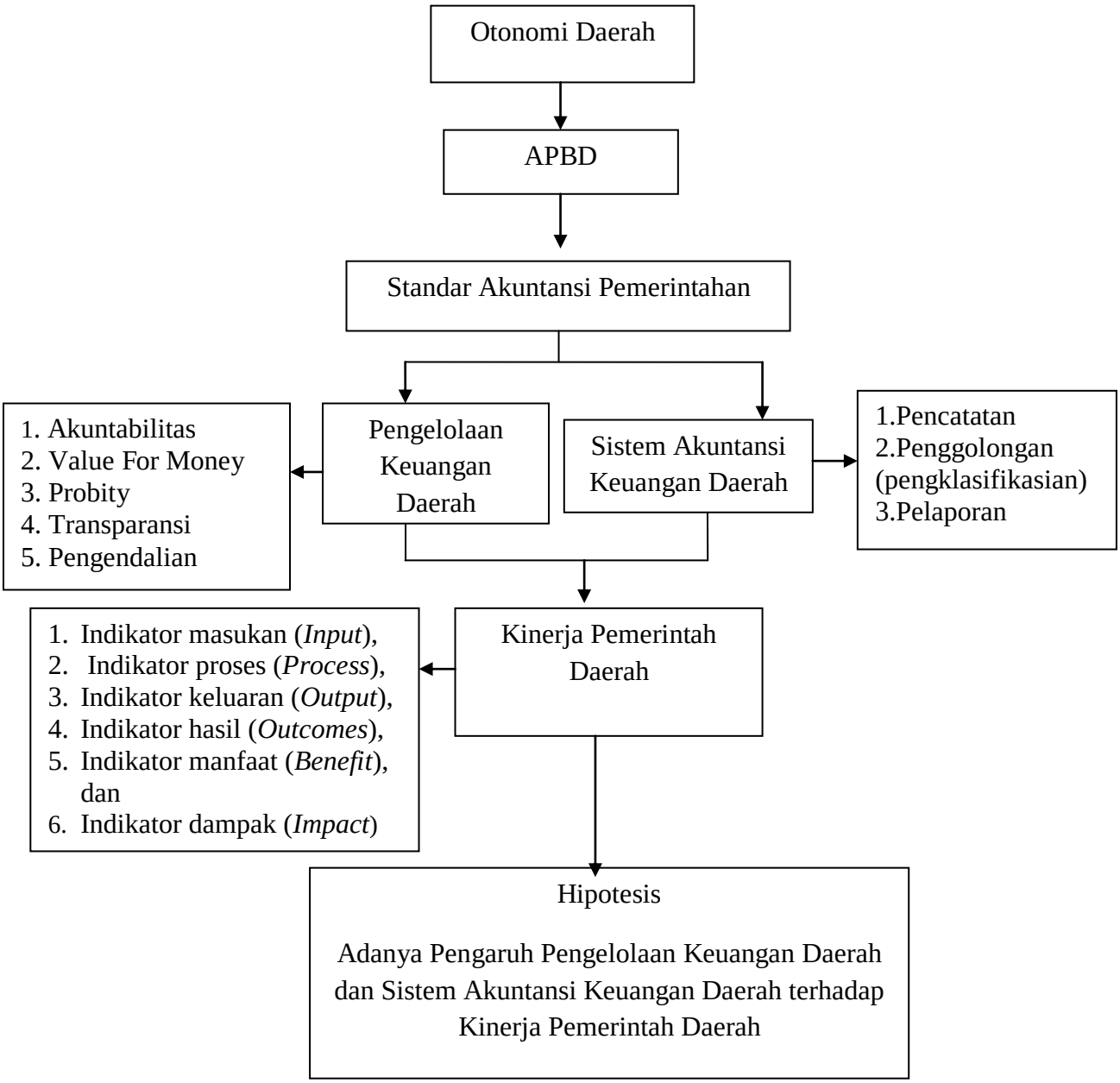
1. Pencatatan, bagian keuangan melakukan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan *double entry*. Dengan menggunakan *cash basis* selama tahun anggaran dan melakukan penyesuaian pada akhir tahun anggaran berdasarkan *accrual basis* untuk pengakuan asset, kewajiban dan ekuitas pemerintah.
2. Penggolongan dan Pengikhtisaran, Adanya penjurnalan dan melakukan *posting* ke buku besar sesuai dengan nomor perkiraan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bandung.
3. Pelaporan, setelah semua proses diatas selesai maka akan didapat laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut berupa laporan realisasi anggaran, necara, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan tersebut oleh bagian keuangan akan

dilaporkan kepada pihak-pihak yang memerlukannnya. Pihak-pihak yang memerlukannnya antara lain: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); Badan Pengawasan Keuangan; Investor; Kreditor; dan donatur; Analisis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah; Rakyat; Pemerintah Daerah lain; dan Pemerintah Pusat yang semuanya ada dalam lingkungan akuntansi keuangan daerah.

Menurut **Mohamad Mahsun (2006:77),** Indikator kinerja Pemerintah Daerah terdapat beberapa jenis yaitu :

**1. Indikator Masukan (*Input*),**
**2. Indikator Proses (*Process*),**
**3. Indikator Keluaran (*Output*),**
**4. Indikator Hasil (*Outcomes*),**
**5. Indikator Manfaat (*Benefit*), dan**
**6. Indikator Dampak (*Impact*).”**

**b). Bagan Kerangka Pemikiran**




**Gambar 2.2**
**Bagan Kerangka Pemikiran**

### 2.2.1 Hubungan Pengelolaan Keuangan Daerah dengan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tetang Pemerintahan Daerah, Gubernur/Bupati/Walikota wajib menyampaikan laporan keuangan kepada DPRD dan masyarakat umum setelah diaudit oleh Badan

Pemeriksaan Keuangan (BPK). Laporan Keuangan yang disampaikan tersebut meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan.Laporan Keuangan Pemerintah Daerah tersebut harus disusun dan disajikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Dalam Pedoman Pelaksanaan Reviu Atas Laporan Keuangan Pemda (2008: 14) dikatakan bahwa:

> ”Pengelolaan keuangan pemerintah daerah harus dilakukan berdasarkan tata kelola kepemerintahan yang baik *(good governance)* yaitu pengelolaan keuangan yang dilakukan secara transparan dan akuntabel.Hal tersebut dapat terwujud jika entitas pemerintah daerah dapatmenciptakan, mengoperasikan serta memelihara Sistem Pengendalian Intern yang memadai.”

Berkaitan dengan pemerintah daerah, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 pasal 134 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi dan

akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, Gubernur/Bupati/Walikota mengatur dan menyelenggarakan Pengelolaan Keuangan Daerah di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya. Untuk itu, perlu dirancang suatu sistem yang mengatur proses pengklasifikasian, pengukuran dan pengungkapan seluruh transaksi keuangan. Sistem inilah yang disebut dengan Sistem Akuntansi.Pada pemerintah daerah, Sistem Akuntansi ditetapkan dengan peraturan Gubernur/Bupati/Walikota.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Sistem Akuntasi dan Standar Akuntasi Pemerintahan (SAP) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pengendalian intern.Kualitas laporan keuangan tidak hanya diukur dari kesesuaian dengan SAP saja, tetapi juga dari sistem pengendalian internnya. Untuk itu, pemerintah daerah harus mendesain, mengoperasikan dan memelihara sistem pengendalian intern yang baik dalam rangka menghasilkan informasi
keuangan yang andal.

### 2.2.2 Hubungan Pengelolaan Keuangan Daerah Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah

**Chabib Soleh dan Suripto (2011:4)** menyatakan bahwa:

> **"Kinerja pemerintah daerah harus diinformasikan kepada masyarakat dan para pemangku kepentingan mengenai tingkat pencapaian hasil, dikaitkan dengan misi dan visi organisasi, serta dampak positif dan negative yang diakibatkan dari suatu kebijakan operasional yang telah diambil. Melalui informasi tersebut, selanjutnya dapat diambil langkah-langkah**

**atau tindakan koreksi yang diperlukan atas suatu kebijakan, menetapkan kegiatan/program utama, dam sekaligus pada saat yang bersamaan dijadikan sebagai umpan balik sebagai bahan untuk perencanaan, penentuan tingkat keberhasilan, serta untuk memutuskan suatu tindakan yang dinilai paling rasional dan menguntungkan."**

Dalam rangka mewujudkan kinerja pemerintahan yang memuaskan berupa tata kelola pemerintahan yang baik (good government governance), pemerintah terus melakukan berbagai upaya perbaikan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara/daerah, salah satunya dengan penyempurnaan system administrasi Negara secara menyeluruh (LAN 2000). Salah satu cara yang ditempuh pemerintah dengan menerbitkan dan menyempurnakan perangkat peraturan perundangan tentang pengelolaan keuangan Negara/daerah.

Disisi lain untuk, untuk mewujudkan kinerja pemerintah daerah yang sesuai dengan value for money (economy, efficiency, effective), perlu peningkatan peran fungsi aparat pemeriksa fungsional pemerintah di lingkungan pemerintah daerah (Mardiasmo 2002).

### 2.2.3 Hubungan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah

**Eko Hariyanto (2007:10)** menyatakan bahwa:

**"Sistem akuntansi keuangan daerah yaitu serangkaian secara sistematik dari prosedur, penyelenggara, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis**

**transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi pemerintah. System akuntansi dapat dijelaskan secara rinci melalui siklus akuntansi."**

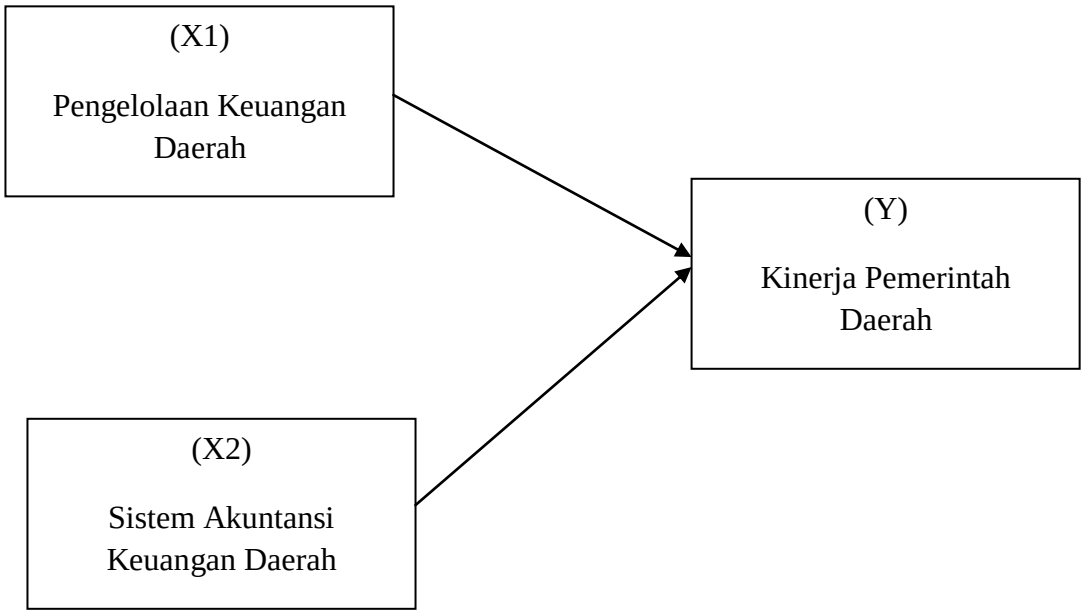
Sedangkan **Masisi (1978), Gylnn (1993) dalam Mardiasmo (2002:147-148)** menyatakan bahwa:

**"Aturan dasar system akuntansi keuangan daerah sebagai berikut: Identifikasi, Pengklasifikasian, Adanya system pengendalian untuk menjamin reliabilitas, Menghitung pengaruh masing-masing operasi. Pencatatan dan pelaporan diperlukan untuk memenuhi 3 kebutuhan yaitu: legal, managerial, dan stewardship."**

Sistem akuntansi keuangan daerah itu sendiri terdapat dalam **KeputusanMendagri No. 29 Tahun 2002**, tentang pedoman pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah serta tata cara penyusunan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata usaha keuangan daerah dan penyusunan perhitungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dari kerangka pemikiran , maka dapat dibuat Paradigma Penelitian. Dengan Paradigma Penelitian, penulis dapat menggunakannya sebagai panduan untuk hipotesis penelitian yang selanjutnya dapat digunakan dalam mengumpulkan data dan analisis.

Paradigma pada penelitian ini adalah sebagai berikut:




**Gambar 2.3**
**Paradigma Penelitian**

## 2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan.Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

Menurut **Erwan Agus Purwanto** dan **Dyah Ratih Sulistyastuti (2007:137)**
mengemukakan bahwa hipotesis adalah:

> **"Hipotesis adalah pernyataan atau dugaan yang bersifat sementaraterhadap suatu masalah penelitian yang kebenarannya masih lemah (belum tentu kebenarannya) sehingga harus diuji secara empiris".**

Dalam penelitian ini, Penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut:

"Pengaruh pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah baik secara simultan maupun parsial"