BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka berisi studi pustaka terhadap buku, artikel, jurnal ilmiah, penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan topik penelitian. Uraian kajian pustaka diarahkan untuk menyusun kerangka pemikiran atau konsep yang akan digunakan dalam penelitian. Adapun tinjauan pustaka pada penelitian ini meliputi konsep mengenai Partisipasi penyusunan anggaran, Sistem akuntansi keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.

2.1.1 Pengawasan Intern

2.1.1.1 Pengertian Pengawasan Intern

Pengertian pengawasan intern menurut Mulyadi (2001:163) adalah:

> "Pengawasan intern meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga kekayaan organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen".

Sedangkan menurut SAS (*Statement on Auditing Standard*) mendefinisikan pengawasan intern sebagai berikut:

a. Pengawasan administrasi, meliputi struktur organisasi, prosedur dan catatan yang berhubungan dengan proses pengambilan keputusan untuk melaksanakan transakasi yang diotorisasi oleh manajemen.
b. Pengawasan akuntansi, meliputi struktur organisasi serta prosedur dan catatan yang berhubungan dengan usaha untuk menjaga keamanan aktiva dan dipercayainya catatan keuangan perusahaan.

Maka dapat disimpulkan oleh penulis bahwa pengawasan intern merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan tertentu yang dijalankan oleh orang, pengawasan intern bukan hanya terdiri dari pedoman kebijakan dan formulir, namun dijalankan oleh orang dari setiap jenjang organisasi, yang mancakup dewan komisaris, manajemen dan personel lain yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang saling berkaitan denganpelaporan keuangan, kepatuhan dan operasi.

2.1.1.2 Komponen Pengawasan Intern

Pengawasan intern terdiri dari lima komponen saling berhubungan. Komponen ini bersumber dari cara pimpinan suatu organisasi menyelenggarakan tugasnya dan oleh karena itu komponen ini menyatu dan terjalin dalam proses manajemen. Komponen tersebut menurut COSO (*Committee of Sponsoring Organization* yang dikutip oleh Santoyo Gondidoyoto (2009:155) adalah:

"1. Lingkungan Pengawasan *(Control Environment)*
2. Penaksiran Resiko *(Risk Assessment)*
3. Aktifitas Pengawasan *(Control Activities)*
4. Informasi dan Komunikasi *(Information and Communication*)
5. Pemantauan *(Monitoring)"*

1. Lingkungan Pengawasan *(Control Environment)*

   Merupakan perwujudan suatu iklim manajemen di mana sejumlah orang melaksanakan kegiatan dan tanggungjawab pengendalian. Faktor lingkungan pengendalian ini termasuk integritas, etika, kompetensi, pandangan dan philosopi manajemen dan cara manajemen membagi tugas

dan wewenang/tanggungjawab serta arahan dan perhatian yang diberikan pimpinan puncak.

2. Penaksiran Resiko *(Risk Assessment)*

Setiap entitas, dalam melaksanakan aktivitas menghadapi berbagai resiko, baik internal maupun eksternal yang harus diperhitungkan terkait dalam mencapai tujuan sehingga membentuk suatu basis penetapan bagaimana resiko tersebut seharusnya dikelola. Penaksiran risiko mensyaratkan adanya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

3. Aktifitas Pengawasan *(Control Activities)*

Meliputi kebijakan dan prosedur yang menunjang arahan dari manajemen untuk diikuti. Kebijakan dan prosedur tersebut memungkinkan diambilnya tindakan dengan mempertimbangkan risiko yang terdapat pada seluruh jenjang dan fungsi dalam organisasi. Didalamnya termasuk berbagai jenis otorisasi dan verifikasi, rekonsiliasi, evaluasi kinerja dan pengamanan harta serta pemisahan tugas.

4. Informasi dan Komunikasi *(Information and Communication*)

Informasi yang relevan perlu diidentifikasikan, dicatat dan dikomunikasikan dalam bentuk dan waktu yang tepat, sehingga memungkinkan pelaksanaan tanggungjawab yang baik oleh anggota organisasi. Sistem informasi menghasilkan laporan tentang kegiatan operasional dan keuangan, serta ketaatan terhadap peraturan yang berlaku dalam rangka melaksanakan dan mengendalikan pelaksanaan tugas.

5. Pemantauan *(Monitoring)*

Pemantauan adalah suatu proses yang mengevaluasi kualitas kinerja Sistem Pengendalian Manajemen pada saat kegiatan berlangsung. Proses ini diselenggarakan melalui aktivitas pemantauan yang berkesinambungan dan melalui pengawasan (audit) intern atau melalui kedua-duanya.

Komponen tersebut di atas merupakan suatu rangkaian yang terjalin erat. Komponen lingkungan pengendalian menjadi landasan bagi komponen-komponen yang lain. Dalam lingkungan pengendalian, manajemen melakukan penaksiran resiko dalam rangka pencapaian tujuan. Aktivitas pengendalian diimplementasikan untuk memastikan bahwa arahan manajemen telah diikuti. Sementara informasi yang relevan dicatat dan dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi. Selanjutnya keseluruhan proses tersebut dipantau secara terus menerus dan diperbaiki bilamana perlu.

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 pasal 59 ayat (1), Pembinaan penyelenggaraan SPIP sebagimana dimaksud dalam pasal 47 ayat (2) meliputi :

a. Penyusunan pedoman teknis penyelenggaraan SPIP;
b. Sosialisasi SPIP;
c. Pendidikan dan pelatihan SPIP;
d. Pembimbingan dan konsultasi SPIP dan;
e. Peningkatan kompetensi auditor aparat pengawasan intern pemerintah.

2.1.1.3 Manfaat Pengawasan Intern

Pengawasan intern dapat membantu suatu organisasi dalam mencapai prestasi dan target yang menguntungkan, dan mencegah kehilangan sumber daya. Dapat membantu menghasilkan laporan keuangan yang dapat dipercaya. Dan juga dapat memastikan suatu organisasi mematuhi undang-undang dan peraturan, terhindar dari reputasi yang buruk dan segala konsekuensinya. Selanjutnya dapat pula membantu mengarahkan suatu organisasi untuk mencapai tujuannya, dan terhindar dari hal yang merugikan.

Dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pasal 47 ayat 2 menyatakan :

> "Untuk memperkuat dan menunjang efektivitas Sistem Pengendalian Intern sebagaimana ayat (1), maka dilakukan :
> a. Pengawasan intern atas penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah termasuk akuntabilitas keuangan negara dan
> b. pembinaan penyelenggaraan SPIP."

Sedangkan Pasal 49 ayat 1 menyatakan:

> "Aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) terdiri atas :
> a. BPKP;
> b. Inspektorat Jendral atau nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern ;
> c. Inspektorat provinsi dan;
> d. Inspektorat Kabupaten/kota."

Dalam keputusan presiden nomor 74 tahun 2001 pasal (6), dinyatakan bahwa pengawasan pemerintah daerah merupakan proses kegiatan yang diajukan

untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan undang – undang yang berlaku (Askam Tuasikal, 2008).

2.1.2 Pengelolaan Keuangan Daerah

2.1.2.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Permendagri 59 Tahun 2007 yang merupakan perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, bahwa keuangan daerah adalah sebagai berikut:

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

Menurut Halim (2007:24) bahwa keuangan daerah yaitu:

> "Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, juga segala sesuatu baik uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki oleh negara atau daerah yang lebih tinggi atau pihak-pihak lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku".

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah pasal 1 ayat 5 yaitu:

> "Keuangan daerah adalah segala hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah"

Maka dapat disimpulkan oleh penulis bahwa pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatanyang berisi hak dan kewajiban yang dinilai dari

uang maupun barang yang diselenggarakan pemerintah daerah dalam keranka anggaran pendapatan dan belanja daerah.

2.1.2.2 Pinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah menurut Chabib dan Rohcmansjah (2010:10) 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, yang mencakup:

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 desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadilan tersebut hanya akan tercapai apabila penyelenggaraan pemerintahan

daerah dikelola dengan memperhatikan konsep value for money, yang mencakup:

a. Ketidakhematan

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

b. Ketidakefektifan

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

a. Administrasi

Temuan administrasi mengungkap adanya penyimpangan terhadap ketentuan yang berlaku baik dalam pelaksanaan anggaran atau pengelolaan aset, tetapi penyimpangan tersebut tidak mengakibatkan kerugian daerahatau 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 mungkindicari penyebab timbulnya varians untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi ke depan, yang mencakup:

a. Kekurangan penerimaan

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

Menurut Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Pasal 4, terdapat prinsip penting dalam mengelola keuangan daerah meliputi :

1. Taat pada peraturan perundang-undangan, dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
2. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
3. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
4. Ekonomis, merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah.
5. Transparan, merupakan prinsip keterbukaan ynag memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
6. Bertanggung jawab, marupakan wujud dari kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

7. Keadilan, adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.
8. Kepatutan, adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
9. Manfaat, maksudnya keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masayarakat.

2.1.2.3 Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah (APBD)

Sistem paradigma baru pengelolaan keuangan daerah (APBD) didorong oleh hal-hal sebagai 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 perencanaanAPBD 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 daerah dan 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 meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengalaman yang terjadi selama ini menunjukkan bahwa manjemen 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 digunakanmasih 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. Sementara itu, 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 disusun berdasarkan pendekatan kinerja. Untuk menyusun anggaran daerah dengan pendekatan kinerja tersebut dapat digunakan model Analisis Standar Belanja (ASB) (Chabib dan Heru, 2010).

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 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 Pengerertian Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Abdul Rohman (2007) kinerja pemerintah daerah adalah :

> "merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema stategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Secara umum dapat dikatakan juga bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam periode tertentu".

Menurut Wawan Et Al (2009) dalam jurnalnya menyatakan bahwa kinerja pemerintah daerah adalah:

> "Bagaimana atau sejauh mana Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan-urusannya tersebut".

Kinerja pemerintah daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis *(strategic planning)* suatu organisasi. Secara umum dapat juga dikatakan

bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam dalam periode tertentu (Abdul Rohman, 2009).

Kinerja pemerintah daerah berati bagaimana atau sejauh mana pemerintah daerah menyelenggarakan urusan – urusan tersebut. Informasi yang digunakan untuk pengukuran kinerja dibagi dua yaitu informasi financial dan informasi nonfinancial (Wawan Dan Lia, 2009).

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 Manfaat Pengukuran Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009 : 122) Manfaat pengukuran kinerja antara lain 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 pancapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman *(reward & punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alata komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
6. Membantu mengidentifikasikan apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
8. Memestikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif".

Menurut Ihyaul Ulum MD (2004;282) mengatakan bahwa waktu yang cukup dan sumber daya yang memadai akan diperlukan dalam penerapan pengukuran kinerja karena kebijakan yang terperinci dengan baik perlu sebagai landasan dan memberi acuan bagi proses pengukuran kinerja. Berikut ini adalah beberapa hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan kebijakan atas pengukuran kinerja :

a. "Komitmen resmi pihak legislatif dan manajemen untuk mendukung proyek dengan sumber daya keuangan dan karyawan yang memadai serta komitmennya untuk menggunakan informasi yang dihasilakan.
b. Tingkat peran serta karyawan dan masyarakat.
c. Fokus pelayanan yang menyeluruh atau selektif.
d. Bentuk dan frekuensi pelaporan
e. Koordinasi dengan sistem keuangan dan karyawan".

2.1.3.5 Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Menurut Mardiasmo (2009;112), **s**ecara umum tujuan sistem pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. "Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik *(top down dan buttom up).*
2. "Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
3. "Untuk mengkomodasikan pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotifasi untuk mencapai *goal congruence.*
4. "Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional".

Menurut Mardiasmo (2011:121), pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud, antara lain:

1. "Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja.
2. Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan.

3. Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan".

Menurut Ihyaul Ulum MD (2004:281), Ada enam langkah dasar yang perlu diikuti pemerintah daerah dalam membangun sistem pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. Memperkirakan kesiapan organisasi
   "Keberhasilan dalam menerapkan sistem pengukuran kinerja tergantung pada tingkat kesiapan organisasi. Kesiapan berarti dimilikinya kombinasi yang tepat dari orang, manejerial dan perlengkapan pada tempatnya.
2. Merumuskan tujuan
   Tujuan pengambangan sistem pengukuran kinerja harus dirumuskan secara jelas. Apakah sasarannya untuk menyempurnakan pembuatan keputusan, perencanaan, manajemen, penyusunan anggaran.
3. Mengembangkan rencana kerja
   Mencakup pengelolaan proyek, kepegawaian, rencana kerja, anggaran, pelatihan, strategi dan kriteria pemantauan.
4. Merumuskan misi, tujuan sasaran
   Tujuan dan sasaran akan memperlihatkan arah dan dapat menciptakan antusiasme untuk adanya penyediaan pelayanan publik yang berkualitas tinggi.
5. Mengenali pengukuran
   Memperhitungkan sumber – sumber daya yang digunakan dalam pelayanan yang tersedia".
6. Pemantauan dan evalusi
   Pemantauan yang cermat menyebabkan perbaikan sasaran, ukuran, target kinerja prosedur pengumpulan bentuk pelaporan dan rencana – rencana penyempurnaan dlam memberi respon terhadap suatu masalah yang ditentukan dengan kondisi yang berbeda –beda".

Pengukuran kinerja menunjukan hasil yang implementasi sebuah kegiatan, kebijakan tetapi pengukuran kinerja tidak menganalisis alasan hal ini dapat terjadi atau mengidentifikasikan perubahan yang perlu dilakukan terhadap tujuan dan kegiatan kebijakan, Mahmudi (2007) dalam Deddi Nordiawan, Ayuningtyas

Hertianti (2007;158) mengatakan ada beberapa tujuan kinerja disektor publik diantara nya :

1. Mengetahui Tingkat Ketercapaian Tujuan Organisasi
   "Pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik digunakan untuk mengetahui ketercapaian oraganisasi. Penilaian kinerja berfungsi sebagai tonggak *(milestone)* yang menunjukan tingakat ketercapaian tujuan dan juga menunjukan apakah organisasi berjalan sesuai arah penyimpangan dari yujuan yang telah ditetapan.
2. Menyediakan Sarana Pembelajaran Pegawai
   Pengukuran kinerja merupakan pendekatan sistematik dan terigtegrasi untuk memperbaiki kinerja organisasi dalam rangka mencapai tujuan strategik oraganisasi serta ewujudkan visi dan misinya.
3. Mengevaluasi Target Akhir *(Final Autcome)*
   Pengkuran kinerja dilakukan sebagai sarana pembelajaran untuk perbaikan kinerja dimasa mendatang.
4. Menentukan Standar Kinerja
   Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
5. Memotifasi Pegawai
   Memberikan dasar sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian penghargaan (*reward)* dan hukuman (*punishment)"*.

2.1.3.6 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.

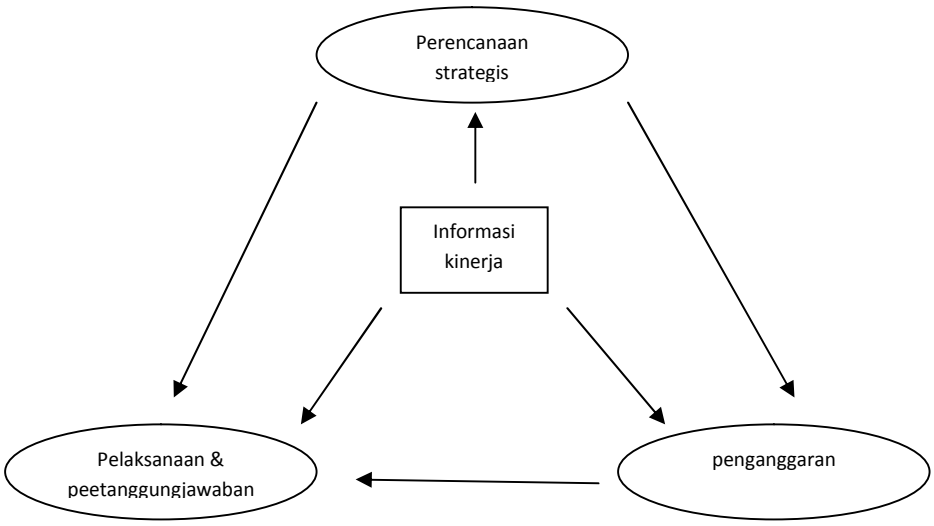
2.1.3.7 Pelaporan Kinerja Pemerintahan Daerah

Informasi tentang kinerja menjadi informasi penting yang dibutuhkan disetiap fase sektor publik dalam mencapai visi dan misnya. Dalam aspek perencanaan, informasi tentang kinerja memberi gambaran penting dan fudamental tentang

kondisi saat ini yang menjadi basis perencanaan (Deddi Nordiawan, Ayuningtyas Hertianti, 2007:158).

Informasi tentang kinerja dalam bentuk pelaporan pertanggung jawaban menjadi informasi yang paling krusial untuk kepentingan evaluasi. Tanpa laporan kinerja dalam proses pertanggungjawaban, siklus penganggaran berbasis kinerja menjadi tidak lengkap. Anggaran kinerja merencanakan uang dan kinerja. Karena itu, penggunaan uang dan encapaian kinerja yang bersangkutan harus dipertanggungjawabkan pada akhir periode penganggaran. Proses audit pun seharusnya menjadi satu kesatuan antara audit dan laporan keuangan dan audit kinerja.

Penjelasan di atas ditunjukan keberadaan informasi kinerja yang dibutuhkan pada berbagai fase pengolahan organisasi sektor publik seperti yang ditunjukan pada bagan berikut :



Skema Pelaporan Kinerja
Sumber: Deddi Nordiawan, Ayuningtyas Hertianti (2007) Akuntasi Sektor Publik
Gambar 2.1

2.1.4 Hasil Penelitian Sebelumnya

Selanjutnya untuk mendukung penelitian ini dapat disajikan daftar penelitian terdahulu dan teori yang sudah dijabarkan atau dikemukakan sehingga dapat membedakan keorisinalitasan penelitian ini :

Tabel 2.1
Tabel Penelitian Sebelumnya

No	Peneliti	Judul	Hasil	Persamaan	Perbedaan
1.	Abdul Rohman (2007) Vol 7, No 2, Agustus2007: 206 - 220	Pengaruh peran manajerial pegelola keuangan daerah dan fungsi pemeriksaan intern terhadap kinerja pemeintah daerah	1. Peran manajerial PKD, dan fungsi pemeriksaan berpengaruh terhadap kinerja pemda. 2. Ditinjau dari besarnya pengaruh langsung semua exogenous construct terhadap endogenous constuct yang relatif kecil karena beberapa faktor; a. Pada masa transisi dari pola administrasi keuanagn ke implementasi pengelolaan keuangan, pada masa ini hal-hal baru dalam pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya dipahami oleh pelaksana pengelolaan keuangan pada pemda jawa tengah b. Masih adanya PKD di Jawa Tengah yang memiliki pengetahuan akuntansi yang belum memadai c. Hal-hal baru yang ada dalam pengelolaan keuangan daerah belum sepenuhnya dipahami oleh pelaksana pegelolaan keuangan pada pemda Jawa Tengah d. Fungsi pemerikasaan intern belum melaksanakan fungsinya secara optimal, karena adanya tumpang tindih pelaksanaan pemeriksaan intern yang dilakukan oleh beberapa lembaga pemeriksa 3. Pengaruh faktor lain terhadap kinerja pemda	Variabel independen pengawasan intern. Variabel independen pengelolaan keuangan daerah Variabel dependen tentang kineja pemerintahan daerah	Analisis implementasi sistem akuntansi

			yang tidak diamati ; motivasi, reward, sistem, peraturan perundang-undangan, budaya organisasi, dan kepemimpinan.		
2	Wawan sukmana & Lia anggarsari. Vol 4, no 1 (ISSN : 1907-9958)	Pengaruh Pengawasan Intern Dan Pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (Survei Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Tasikmalaya)	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 Pengawasan Intern Variabel dependen sama yaitu Kinerja Pemerintah Daerah	Pelaksanaan sistem akuntansi keuangan daerah
3	Abdul Rohman (2009) Vol 9, No 1, Pebruari 2009:21 - 32	Pengaruh Implementasi Sistem Akuntansi, Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Fungsi Pengawasan dan Kinerja Pemerintah Daerah. perangkat daerah kota tasikmalaya)	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 pengawasan intern. Variabel independen pengelolaan keuangan daerah Variabel dependen tentang kineja pemerintahan daerah	Implementasi Sistem Akuntansi
4	Askam Tuasikal ISSN 1410-8623, Juni 2008	Pengaruh pengawasan, pemahaman sistem akuntansi keuangan dan pengelolaan keuangan terhadap kinerja unit satuan kerja pemerintah daerah. (Studi pada kabupaten dan kota	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	Variabel independen pengawasan inter. Variabel idependen pengelolaan keuangan daerah Variabel dependen tentang	pemahaman sistem akuntansi keuangan

		provinsi maluku)	daerah.	kineja pemerintahan daerah	
5	Misni erwati ISSN 0854-8986, juli 2009 vol 102	Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran berbasis kinerja (ABK) terhadap kinerja kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pemerintah daerah dengan komitmen organisasi dan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderating.	Partipasi penyusunan anggaran berbasis kinerja (ABK) mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kinerja kepala SKPD pemerintah daerah	Variabel dependen kinerja kepala satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pemerintah daerah.	partisipasi penusunan anggaran berbasis kinerja komitmen organisasi dan gaya kepemimpinan sebagai variabel moderating.
6	Arja Sadjiarto Vol. 2, No. 2, 2000: 138-150	Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan	akuntabilitas pemerintahan di Indonesia masih berfokus hanya dari sisi pengelolaan keuangan negara. Sedangkan dalam kenyataan sehari-hari keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintahan tidak dapat dipenuhi hanya oleh informasi keuangan saja. Kinerja departemen atau dinas tersebut tidak dapat diukur denga rasio-rasio yang biasa didapatkan dari sebuah laporan keuangan seperti return on investment, jumlah sumber daya yang digunakan atau rasio pendapatandibandingkan dengan sumber daya yang digunakan. Hal ini disebabkan karena sebenarnya dalam kinerja pemerintah tidak pernah ada “net profit”.	Variabel dependen Kinerja Pemerintah	Akuntabilitas
7	Solikhun Arifin, Abdul Rohman	Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparat Pemerintah Daerah: Komitmen Organisasi, Budaya Organisasi, Dan Gaya Kepemimpinan Sebagai Variabel Moderasi	Partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah, apabila komitmen organisasi yang dimiliki manajer tinggi, sebaliknya pengaruh partisipai penyusunan anggaran terhadap kinerja aparat pemerintah daerah rendah apabila komitmen yang dimiliki rendah.	Variabel dependen Kinerja Pemerintah Daerah	Partisipasi penyusunan anggaran Budaya organisasi dan gaya kepemimpinan
8	Mediaty	Pengaruh Partisipasi	Anggaran yang telah disusun memiliki peranan sebagai	Variabel dependen	Partisipasi Penyusunan

	Tahun XX, No. 3 Desember 2010	Penyusunan Anggaran, Dan Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan	perencanaan dan sebagai kriteria kinerja, yaitu anggaran dipakai sebagai suatu sistem pengendalian untuk mengukur kinerja manajerial (Schiff dan Lewin, 1970 dalam Sardjito dan Muthaher, 2007).	Kinerja Pemerintah Daerah	Anggaran, dan Gaya Kepemimpinan
9	Muhlis, Syarifuddin Dan Mediaty	Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Dengan Budaya Organisasi Dan Komitmen Organisasi Sebagai Moderator (Studi Kasus Pada Pemerintah Kabupaten Barru Sul-Sel)	Adanya pengaruh positif antara partisipasi penyusunan anggaran terhadap 9 kinerja aparat pemerintah daerah menunjukkan bahwa semakin tinggi partisipasi penyusunan anggaran, maka akan semakin meningkatkan kinerja aparat pemerintah daerah.	Variabel dependen Kinerja Pemerintah Daerah	Partisipasi Penyusunan Anggaran , dan Komitmen Organisasi Sebagai Moderator

2.2 Kerangka Pemikiran

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Tahun 2008. Dalam undang – undang 17, 25, 33 tahun 2004 tentang keuangan negara yang mengatur pengelolaan keuangan daerah dan perencanaan penganggaran di daerah, semua diatur. Dilaksanakan oleh pemerintah daerah diatur dalam undang-undang 32 tahun 2004.

Pengawasan intern dimaksudkan untuk membantu manajemen melaksanakan tanggung jawab dalam pencapaian kinerja secara efektif. Fungsi pengawasan intern melakukan analisis penilaian, mengajukan saran-saran, dan mengembangkan pengawasan yang efektif dengan biaya yang wajar (sawyer 2003 dalam Rohman Abdul 2009).

Pengawasan yang dilakukan dapat menjadi jaminan yang cukup bagi sasaran kinerja yang ingin dicapai, dilaksanakannya pengawasan intern yang yang

efektif dan kontinyu pada kegiatan dapat menjamin kinerja pemerintah daerah tercapai dengan baik (Wawan dan lia, 2009).

Adapun rencana pengelolaan keuangan daerah dengan pendekatan kinerja dalam Kepmendagri memuat pedoman penyusunan rancangan APBD yang dilaksanakan oleh Tim Anggaran Eksekutif bersama-sama Unit Organisasi Perangkat Daerah (unit kerja). Rancangan anggaran unit kerja dimuat dalam suatu dokumen yang disebut dengan Rancangan Anggaran Satuan Kerja (RASK). di setiap unit pelaksana anggaran daerah sesuai dengan visi, misi, tugas pokok, tanggungjawab dan fungsi yang menjadi kewenangan unit kerja yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

pengertian pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai berikut:

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

Sedangkan pengertian pengelolaan keuangan daerah menurut Abdul halim (2002:7) mengemukakan sebagai berikut:

> "Pengelolaan keuangan daerah merupakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Berdasarkan pengertian diatas, maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa efektivitas pengelolaan keuangan daerah adalah tercapainya tujuan pengelolaan keuangan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan,

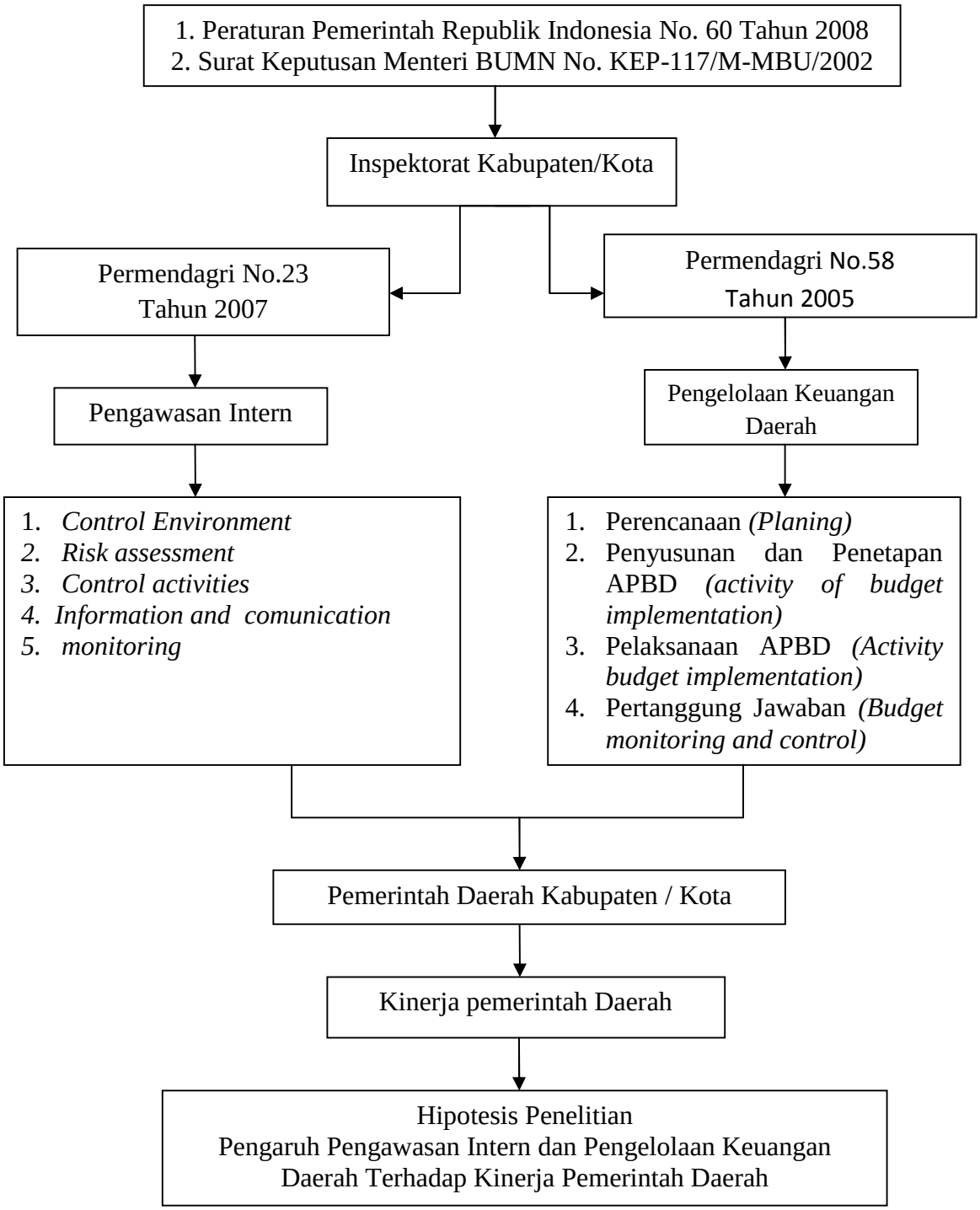
penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kegiatan daerahnya.

Sedangkan menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007:40) 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”.

Untuk menilai apakah program atau kegiatan yang telah direncanakan telah terlaksana sesuai dengan rencana tersebut, dan yang lebih penting adalah apakah telah mencapai keberhasilan yang telah ditargetkan pada saat perencanaan. Pengukuran kinerja dimulai dengan proses penetapan indikator kinerja yang memberi informasi sedemikian rupa sehingga memungkinkan unit kerja sektor publik untuk memonitor kinerjanya dalam menghasilkan *output* dan *outcome* terhadap masyarakat. Pengukuran kinerja bermanfaat untuk membantu para penagmbil kemputusan dalam memonitor dalam memperbaiki kinerja dan berfokus pada tujuan organisasi dalam memenuhi tuntutan akuntanbilitas publik.

Dari penjelasan dan pengertian diatas dapat disimpulkan melalui alur bagan kerangka pemikiran diberikut ini :



Bagan Kerangka Pemikiran
Gambar 2.2

2.2.1 Hubungan Pengawasan Intern Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (X_1 dan Y)

Menurut Wawan dan Lia (2009) mengatakan bahwa:

"Pengawasan intern berpengaruh signifikan terhadap kinerja Pemerintah daerah. Hal ini menunjukan bahwa pengawasan intern dapat memberikan dukungan terhadap responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas Pemerintah. Semakin baik pengawasan intern yang dilaksanakan akan memberikan dampak semakin baik kinerja Pemerintah daerah yang dicapai".

Sedangkan menurut Abdul Rohman (2009) mengatakan bahwa:

"Pengawasan intern berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah, dan membantu para anggota organisasi dalam melaksanakan tanggung jawab secara efektif dan mencapai kinerja yang lebih baik. Fungsi pengawasan intern memonitor apakah perilaku sudah berorientasi pada pencapaian kinerja yang baik, dan melakukan koreksi atau perilaku dan hasil yang menyimpang dari kinerja yang diinginkan".

2.2.2 Hubungan Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah (X_2 dan Y)

Menurut Mardiasmo (2004) dalam Warsino (2009) menyatakan bahwa:

"Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif, dan efisien. Peningkatan kinerja sektor publik merupakan hal yang bersifat komprehensif, dimana setiap SKPD sebagai pengguna anggaran (badan/dinas/biro/kantor) akan menghasilkan tingkat kinerja yang berbeda-beda sesuai dengan kemampuan dan rasa tanggung jawab yang mereka miliki. Semakin bagus tingkat pengelolaan keuangan oleh pengguna anggaran maka akan semakin tinggi tingkat kinerja pemerintah".

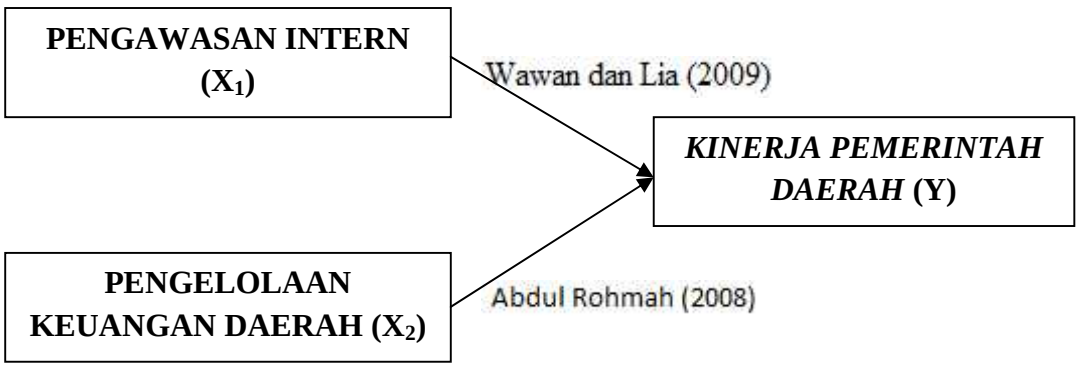
Sedangkan Abdul Rohmah (2008) menyatakan bahwa:

"Pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kinerja menunjukan adanya akuntabilitas kinerja yang terdapat keterkaitan antara sasaran strategis yang ingin dicapai dengan jumlah dana yang dialokasikan maka dapat diasumsikan bahwa pengelolaan keuangan daerah yang baik mempunyai pengaruh terhadap kinerja satu instansi atau organisasi".

Menurut Mulyadi (2001) tanpa didasarkan pada rencana kegiatan jangka panjang yang disusun sebelumnya, anggaran sebenarnya tidak membawa suatu perusahaan ke arah manapun. Maka dari itu dari kegiatan perencanaan sangat penting demi melancarkan pencapaian tujuan perusahaan. Kegiatan penganggaran yang merupakan cakupan atas kegiatan pengelolaan keuangan yaitu perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan merupakan suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan dari setiap program yang telah disusun sehingga mampu mencapai kinerja yang diinginkan.

Pengelolaan keuangan yang baik akan menciptakan laporan keuangan yang baik pula, hal ini dapat mengindikasikan kinerja yang baik pula pada suatu instansi atau organisasi.

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 :



Paradigma Penelitian
Gambar 2.3

2.3 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka perlu dilakukannya pengujian hipotesis untuk mengetahui ada atau tidaknya hubungan antara variabel *independent* terhadap variabel *dependent.*

Menurut Sugiono (2012:64) dalam narimawati (2012) berpendapat bahwa :

> "Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk 65 kalimat pertanyaan".

Sedangkan menurut Umi Narimawati (2007:73)

> "Hipotesis dapat dikatakan sebagai pendugaan sementara mengenai hubungan antara variabel yang akan diuji kebenarannya. Karena sifatnya dan dugaaan, maka hipotesis hendaknya mengandung implikasi yang lebih jelas terhadap pengujian yang dinyatakan".

Penulis mengasumsikan dalam pengambil keputusan sementara (hipotesis) bahwa sebagai berikut :

H_1 :Pengawasan intern pada pemerintah kota bandung sudah sangat baik.

H_2 :Pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah kota bandung sudah berjalan dengan baik

H_3: Pelaksanaan kinerja pemerintah daerah pada pemerintah kota bandung sudah baik.

H_4 : Diduga Pengawasan intern dan pengelolaan keuangan daerah berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah baik secara parsial dan simultan.