# 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

Adapun pengertian pengelolaan keuangan daerah yang dinyatakan oleh para ahli sebagai berikut:

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007:137) bahwa pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah:

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

Kemudian menurut Muindro Renyowijoyo (2013:199) bahwa pengertian pengelolaan keuangan daerah merupakan:

> "Pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah".

Dan Menurut Baldric Siregar (2015:11) bahwa pengertian pengelolaan keuangan daerah adalah:

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

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan daerah adalah subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

### 2.1.1.2 Azas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Baldric Siregar (2015:12) keuangan daerah dikelola dengan azas tertentu. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efesiensi, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Berikut ini adalah uraian terhadap azas umum pengelolaan keuangan daerah tersebut:

1. Tertib
   Keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Taat pada peraturan perundang-undangan
   keuangan daerah dikelola dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
3. Efektif
   Pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.

4. Efisiensi
   Pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
5. Ekonomis
   Pemerolehan masukan (input) dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
6. Transparan
   Prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
7. Bertanggungjawab
   Perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebujakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
8. Keadilan
   Keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
9. Kepatuhan
   Tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
10. Manfaat
    Keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

### 2.1.1.3 Indikator Pengelolaan Keuangan Daerah

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

1. Akuntabilitas
2. Kejujuran
3. Transparansi
4. Pengendalian
5. Value For Money

Adapun penjelasan dari indikator di atas:

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. 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.
3. 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.
4. 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 varian untuk kemudian dilakukan tindakan antisipasi ke depan.

5. 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 tidak memberikan manfaat atau hasil yang direncanakan serta fungsi instansi yang tidak optimal sehingga tujuan organisasi tidak tercapai.

### 2.1.2 Anggaran Berbasis Kinerja

#### 2.1.2.1 Pengertian Anggaran

Anggaran sebagai salah satu alat bantu manajemen memegang peranan penting karena dengan anggaran manajemen dapat merencanakan, mengatur dan mengevaluasi jalannya suatu kegiatan. Berikut penulis mengemukakan beberapa definisi anggaran yang dinyatakan oleh parah ahli diantaranya:

Menurut M.Nafarin (2012:19) mengemukakan bahwa:

"Anggaran adalah rencana tertulus mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang".

Menurut National Committe on Governmetal Accounting (NCGA) Yang dikutip oleh Tendi Haruman (2010:6) mengemukakan bahwa:

> "Anggaran adalah rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu".

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran merupakan rencana kerja suatu perusahaan yang disusun dalam jangka waktu satu tahun berdasarkan kegiatan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan suatu perusahaan dan umumnya dinyatakan dalam suatu uang.

### 2.1.2.2 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja

Adapun pengertian anggaran berbasis kinerja yang dinyatakan oleh para ahli sebagai berikut:

Menurut Indra Bastian (2010:202) Anggaran Berbasis Kinerja adalah:

> "Sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, serta rencana strategis organisasi. *Performance budgeting* mengalokasikan sumber daya ke program, bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran *output (output measurement*)".

Kemudian menurut Mahmudi (2010:158) menjelaskan mengenai pengertian anggaran berbasis kinerja yaitu:

> "Sistem yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran".

Dan menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2012:43) mengartikan Anggaran Berbasis Kinerja merupakan:

> "Memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja".

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa anggaran berbasis kinerja adalah Sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi, serta rencana strategis organisasi yang mencakup kegiatan penyusunan dan tolak ukur kinerja sebagai instrument untuk mencapai tujuan dan sasaran.

### 2.1.2.3 Tujuan Penyusunan Anggaran

Menurut Ellen (2011:4) tujuan penyusunan anggaran adalah:

1. "Untuk menyatakan harapan sasaran perusahaan secara jelas dan formal, sehingga bisa menghindari kerancuan dan memberikan arah terhadap apa yang hendak dicapai.
2. Untuk mengkomunikasikan harapan manajemen kepada pihak-pihak terkait sehingga anggaran dimengerti, didukung dan dilaksanakan.
3. Untuk mengkoordinasi cara atau metode yang akan ditempuh dalam rangka memaksimalkan sumberdaya."

Berdasarkan tujuan yang dikemukakan diatas dapat diketahui bahwa dalam penyususunan anggaran perlu banyak diperhatikan hal-hal yang dapat membeantu dalam kelancaran penyusunan anggaran tersebut, sehingga memberi kemudahan bagi

manajer dalam melaksanakan kegiatan perusahaan dan sesuai apa yang telah disusun sehingga tujuan penyusunan anggaran akan tercapai secara efektif dan efisien.

### 2.1.2.4 Indikator Anggaran Berbasis Kinerja

Indikator anggaran berbasis kinerja dalam penelitian ini menggunakan dasar pemikiran menurut Mahmudi (2010:159) bahwa ada beberapa tahapan dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

1. Perumusan Startegi
2. Perencanaan Strategi
3. Penyusunan Program
4. Penganggaran
5. Implementasi
6. Pelaporan Kinerja
7. Evaluasi Kinerja
8. Umpan Balik

   Adapun penjelasan dari indikator di atas:

1. Perumusan Strategi

   Tahap perumusan strategi merupakan tahap penting dalam proses pengendalian organisasi, karena kesalahan dalam merumuskan strategi akan berakibat kesalahn arah organisasi. Penentuan arah dan tujuan dasar organisasi merupakan bentuk perumusan strategi, organisasi merumuskan misi, visi, dan tujuan organisasi. Perumusan strategi merupakan kegiatan untuk merancang atau menciptakan masa depan (*creating the future*).

   a. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Visi berkaitan dengan pandangan ke depan menyangkut kemana intansi pemerintah harus dibawa dan diarahkan agar dapat berkarya secara konsisten dan tetap eksis, antisipatif, motivasi, serta produktif.
   b. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Misi adalah yang harus diembankan atau dilaksankan oleh instansi pemerintah, sebagai penjabaran visi yang telah ditetapkan. Dengan pertanyaan misi yang diharapkan seluruh anggota organisasi dan pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dan mengenal keberadaan dan peran instansi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah Negara.

2. Perencanaan Strategi
   Perencanaan strategi adalah penetapan program-program, aktivitas, atau proyek yang akan dilaksanakan oleh suatu organisasi dan penentuan jumlah alokasi sumber daya yang akan dibutuhkan. Perbedaan dengan perumusan strategi adalah proses untuk menentukan strategi sedangkan perencanaan strategi adalah proses menentukan bagaimana mengimplementasikan strategi tersebut. Hasil dari perencanaan strategi berupa rencana strategi (*strategy plan*).
   a. Manfaat perencanaan strategi bagi organisasi, Mardiasmo (2009:51) adalah:
      - Sebagai sasaran untuk memfasilitasi terciptanya anggaran yang efektif;
      - Sebagai sasaran untuk memfokuskan manajer pada pelaksanaan strategi yang telah ditetapkan;
      - Sebagai sasaran untuk memfasilitasi dilakukan alokasi sumber daya;
      - Sebagai kerangka untuk pelaksanaan tindakan jangka pendek (*short term action*);
      - Sebagai sarana bagi manajemen untuk dapat memahami strategi organisasi secara lebih jelas; dan
      - Sebagai alat memperkecil rentan alternative strategi.
   b. Tujuan utama perencanaan strategi adalah untuk meningkatkan komunikasi antar manajer puncak dengan manajer level bawah. Adanya komunikasi ini akan memungkinkan terjadi persetujuan antara manager puncak dengan manajer level bawah mengenai terbaik untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan.

3. Penyusunan Program
   Tahap pembuatan program merupakan tahap yang dilakukan setelah perencanaan strategi. Rencana-rencana, sasaran strategi, dan insentif strategi merupakan konseptual yang harus dijabarkan dalam bentuk program-program merupakan rencana kegiatan dan aktivitas yang dipilih untuk mewujudkan sasaran strategi tertentu beserta sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakannya. Kriteria penyusunan program menurut MacMillan dalam Mahmudi, 2010:142 adalah:
   a. Kesesuaian (*fit*) yakni dinilai dari: (1) sesuai dengan tujuan dan misi organisasi, (2) kemampuan untuk bisa menggunakan keahlian (*skill*) yang saat ini dimiliki atau pada organisasi, dan (3) kemampuan sumberdaya yang tersedia dan adanya keselarasan aktivitas dengan program.
   b. Kemenarikan program (*attractiveness*), yakni tingkatan di mana program-program yang dilakukan menarik bagi organisasi dilihat dari prespektif ekonomi.

c. Cakupan pilihan (*alternative coverage*), yakni keluasan pilihan program atas suatu pelayanan diberikan organisasi lain.
d. Posisi bersaing (*competitive position*), yakni kemampuan organisasi dalam melaksanakan program dibandingkan dengan organisasi lain.

4. Penganggaran
Program-program yang telah ditetapkan harus dikaitkan dengan biaya. Biaya program tersebut merupakan gabungan dari biaya aktivitas untuk melaksanakan program. Secara seluruh program tersebut akan diringkas dalam bentuk anggaran. Selain anggaran biaya, juga dibuat anggaran pendapatan, dan anggaran investasi (modal) untuk pelaksanaan program.

Menurut Mardiasmo (2004) penganggaran adalah:

"untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah perlu dikembangkan standar analisis biaya, tolak ukur kinerja, standar biaya".

a. Standar analisis biaya adalah penelitian kewajaran atau beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan yang akan dilaksanakan oleh unit kerja dalam satu tahun anggaran.
b. Tolak ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah.
c. Standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah, pengembangan standar biaya harus dilakukan secara terus menerus sesuai dengan perubahan harga yang berlaku di masing-masing daerah.

5. Implementasi
Selama tahap implementasi, pemimpin instansi bertanggung jawab untuk memonitor pelaksanaan kegiatan dan bagian akuntansi melakukan pencatatan atau penggunaan anggaran (*input*) dan outputnya dalam sistem akuntansi keuangan. Pemimpin instansi dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran pada periode berikutnya. Sistem akuntansi yang baik meliputi pula dibuatkan pengendalian intern yang memadai.

Ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan APBD berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan unsur pemerintahan daerah dicatat dan dikelola dalam APBD.
b. Setiap SKPD yang mempunyai tugas untuk memungut dan atau menerima pendapatan daerah wajib melaksankannya berdasarkan ketentuan yang ditetapkan dalam Perda.
c. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam APBD merupakan tertinggi untuk setiap pengeluaran belanja.
d. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD, apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran membiayai pengeluaran tersebut.

6. Pelaporan Kinerja

Setelah tahap implementasi, informasi akuntansi tersebut akan disajikan dalam bentuk laporan keuangan yang merupakan salah satu bentuk pelaporan kinerja sektor publik, terutama kinerja finansial. Pelaporan kinerja yang dihasilkan dari sistem informasi akuntansi dilengkapi dengan kinerja non keuangan.

7. Evaluasi Kinerja

Pelaporan kinerja organisasi harus memiliki dua manfaat utama yaitu bagi pihak internal dan eksternal. Bagi pihak internal, laporan kinerja manajer dan staf. Laporan kinerja, bagu manajer memungkinkan untuk membandingakan antara input dan output yang direncanakan dengan realisasinya. Bagi pihak eksternal, laporan kinerja berfungsi sebagai alat pertanggungjawaban organisasi. Laporan kinerja, bagi pemimpin instansi memungkinkan untuk membandingkan anatara ouput dan input yang direncanakan dan realisasinya. Jika terdapat penyimpangan yang signifikan, pimpinan instansi dapat melakukan tindakan koreksi sebagai umpan balik. Evaluasi kinerja meliputi:

a. Evaluasi kinerja organisasi yaitu penilaian kinerja organisasi secara keseluruhan. Penilaian ini dimaksud untuk menilai kinerja pemimpin pusat pertanggungjawaban.
b. Evaluasi program yaitu menggunakan laporan kerja sebagai dasar untuk melakukan evaluasi program. Pelaksanaan program yang tidak optimal memerlukan revisi anggaran program, jika evaluasi program mewujudkan bahwa program yang dilakukan tidak efektif, maka pimpinan perlu mengkaji ulang terhadap strategi untuk mencapai tujuan atau bahkan untuk merevisi tujuan.

8. Umpan Balik
   Tahap terakhir setelah evaluasi kinerja adalah pemberian umpan balik (*feedback*). Tahap ini dilakukan sebagai sarana untuk melakukan tindak lanjut (*follow up*) atas prestasi yang ingin dicapai. Apabila berdasarkan penilaian kinerja dinyatakan organisasi belum berhasil mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi yang ditetapkan, maka kemungkinkan perlu dilakukan penetapan ulang atas perumusan strategi organisasi.

### 2.1.3 Kinerja Pemerintah daerah

#### 2.1.3.1 Pengertian Kinerja Pemerintah daerah

Adapun pengertian kinerja pemerintah daerah yang dinyatakan oleh para ahli sebagai berikut:

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".

Kemudian Menurut Indra Bastian (2010:329) bahwa Kinerja (*performance*) 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".

Dan menurut Mohamad Mahsun (2013:25) Kinerja Pemerintah Daerah 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".

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja pemerintah daerah merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi.

### 2.1.3.2 Tujuan Pengukuran atau Penilaian Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Mahmudi (2015:14) pengukuran kinerja merupakan bagian penting dari proses pengendalian manajemen, baik organisasi publik maupun swasta. Namun karena sifat dan karakteristik organisasi sektor public berbeda dengan sektor swasta, penekanan orientasi pengukuran kinerjanya pun terdapat perbedaan. Tujuan dilakukan penilaian kinerja sektor publik adalah:

1. Mengetahui tingkat kecapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja periode berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematik dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment
5. Memotivasi pegawai
6. Menciptakan akuntabilitas public

### 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 Indikator Kinerja Pemerintah daerah

Menurut Abdul Halim (2012:132) ada beberapa komponen dalam pengukuran kinerja yaitu:

a. Ekonomi

b. Efesiensi

c. Efektivitas

Adapun penjelasan dari indikator di atas:

1. Ekonomi

   Ekonomi adalah hubungan antara pasar dan masukan (*cost of input*). Dengan kata lain, ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa input dengan tingkat kualitas tertentu pada harga terbaik yang dimungkinkan (Mardiasmo, 2009). Mahmudi mengartikan ekonomi sebagai perbandingan antara input sekunder (bahan bauku, personel, dan infrasuktur) dengan input primer (Kas). Dalam konteks organisasi pemerintahan, ukuran ekonomi berupa berapa anggaran yang dialokasikan untuk membiaya aktivitas tertentu. Apabila sumber daya yang dikeluarkan berada dibawah anggaran maka terjadi penghematan, sedangkan sebaliknya, apabila di atas anggaran maka terjadi pemborosan.

2. Efisiensi

   Merupakan hal penting dari ketiga pkok bahasan *value vor money*. Efisiensi diukur dengan rasio antara output dan input. Semakin besar output dibanding input, maka semakin tinggi tingkat efisiensi suatu organisasi (Mardiasmo, 2009). Ukuran efisiensi mengukur biaya atas output (*cost of output*). Ukuran efiensi mengukur seberapa baik organisasi mampu memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk menghasilkan output (Mahmudi, 2007).

   Pengertian efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandiangan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan. Ukuran produktivitas atau efisiensi belum mengindikasikan efektivitas, ukuran efisiensi lebih bersifat relatif. Proses kegiatan operasional dapat dikatak efisiensi apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya (*spending well*).

3. Efektivitas

   Efektivitas adalah ukuran berhasil atau tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuan, maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Efektivitas hanya melihat apakah suatu program atau kegiatan telah mencapai kegiatan yang telah ditetapkan. Pengukuran efektivitas mengukur hasil akhir dari suatu pelayanan dikaitkan dengan outputnya (*cost of outcome*).

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan intisari dari teori yang telah dikembangkan dan mendasari perumusan hipotesis. Teori yang telah dikembangkan dalam rangka memberi jawaban terhadap pendekatan pemecahan masalah yang menyatakan hubungan antar variabel berdasarkan pembahasan teoritis. Berdasarkan telaah pustaka serta penelitian terdahulu, maka penelitian ini menjelaskan pengelolaan keuangan daerah dan anggaran berbasis kinerja terhadap kinerja pemerintah daerah.

### 2.2.1 Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah Keuangan Daerah terhadap Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Rahmad Hidayat (2015), menyatakan bahwa:

> “Dalam meningkatkan kinerja organisasi tidak terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya. Banyak faktor yang turut menentukan suatu organisasi sukses dalam meningkatkan kinerja yaitu pengelolaan keuangan daerah, 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 suatu instansi atau organisasi. Pengelolaan Keuangan yang baik akan menciptakan laporan keuangan yang

baik pula, hal ini dapat mengindikasikan kinerja yang baik pula pada suatu instansi atau organisasi".

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".

Dan menurut 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 negatif 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, dan 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.

Kemudian 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".

Berdasarkan teori-teori penghubung diatas, maka dapat dikatakan bahwa Pengelolaan Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Pengelolaan keuangan Daerah yang baik akan meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah.

### 2.2.2 Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja terhadap Kinerja Pemerintah Daerah

Menurut Abdul Halim dan Muhammad Syam Kusufi (2012:59) menyatakan bahwa:

> "Anggaran berbasis kinerja memiliki pengaruh yang baik bagi kinerja pemerintah daerah, antara lain adanya pendelegasian wewenang dalam pengambilan keputusan, merangsang partisipasi dan memotivasi unit kerja, pengalokasian dana secara optimal dengan didasarkan efesiensi unit kerja, dan menghindari pemborosan".

Dan menurut Deddi Nordiawan (2007), menyatakan bahwa:

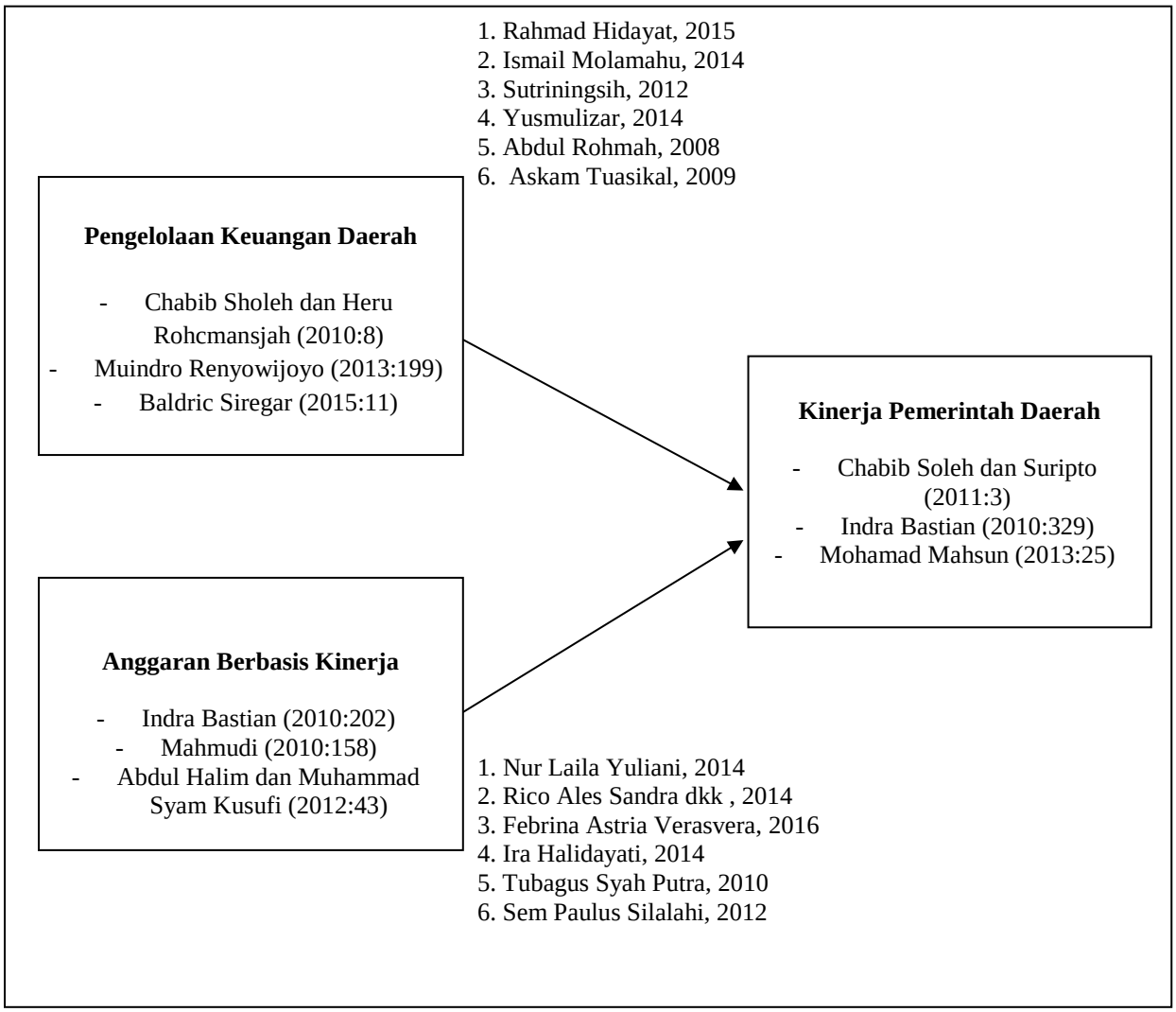
> "Keuangan anggaran adalah sebagai alat penilaian kinerja, artinya anggaran merupakan suatu ukuran yang bisa menjadi patokan apakah suatu unit kerja telah memenuhi target, baik berupa terlaksananya aktifitas maupun terpenuhinya efisiensi biaya".

Berdasarkan teori-teori penghubung diatas, maka dapat dikatakan bahwa Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Anggaran Berbasis Kinerja yang baik akan meningkatkan Kinerja Pemerintah Daerah.

### 2.2.3 Paradigma Penelitian

Menurut Sugiyono (2012:42), paradigma penelitian adalah:

> "Pola pikir yang menunjukkan hubungan antara variabel yang akan diteliti yang sekaligus mencerminkan jenis dan jumlah rumusan masalah yang perlu dijawab melalui penelitian, teori yang digunakan untuk merumuskan hipotesis, jenis dan jumlah hipotesis, dan teknik analisis statistik yang akan digunakan".




**Gambar 2.1**
**Paradigma Penelitian**

## 2.3 Hipotesis

Menurut Iskandar (2008:56), hipotesis adalah:

"Suatu pernyataan yang masih harus di uji kebenarannya secara empiris".

Menurut Sugiyono (2011:64), berpendapat bahwa hipotesis adalah:

> “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan penelitian telah dinyatakan dalm bentuk pernyataan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasrkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi, hipotesis juga dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empiris”.

Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa hipotesis penelitian dapat diartikan sebagai jawaban yang bersifat sementara terhadap masalah penelitian, sampai bukti melalui data yang terkumpul dan harus di uji secara empiris sehingga penulis mencoba merumuskan hipotesis yang merupakan kesimpulan sementara dari penelitian sebagai berikut:

$H_1$: Pengelolaan Keuangan Daerah berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.

$H_2$: Anggaran Berbasis Kinerja berpengaruh terhadap Kinerja Pemerintah Daerah.