**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN HIPOTESIS**

**2.1Kajian Pustaka**

* + 1. **Manajemen dan Organisasi**
       1. **Manajemen**

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa PerancisKuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sebagai sebuah seni, manajemen berarti kemampuan yang tidak saja didapatkan melalui pelatihan terus-menerus, tapi juga membutuhkan bakat tersendiri. Oleh karena itu, seni mengatur, mengelola ataupun memimpin terkadang tidak dimiliki oleh setiap orang. Meskipun dalam beberapa kasus, banyak juga yang memiliki kemampuan tersebut karena terus ditempa di lapangan dalam praktik nyata. Hal inilah yang membuat manajemen menjadi sangat menarik, karena bagaimana pun, mereka yang bergelut didalamnya pada akhirnya dituntut untuk bisa menyelaraskan segenap kemampuan dalam dirinya untuk mencapai keputusan tertentu dalam waktu tertentu.

Sedangkan manajemen yang diartikan sebagai ilmu adalah anggapan bahwa manajemen merupakan bidang yang harus dipelajari sebagaimana bidang-bidang keilmuan lainnya. Manajemen memiliki objek studi tersendiri, konsep dan teori, serta paradigma keilmuan yang bisa dikembangkan sebagaimana studi lainnya. Menurut Robbins and Coulter (2004:36) menyatakan bahwa: *management involves coordinating and overseeing the work activities of others so that their activities are completed efficiently and effectively.*

Pendapat lain mengenai manajemen menurut para ahli sebagai berikut:

1. Griffin dalam Gina Ganiah (2004:27) berpendapat bahwa:

manajemen adalah perencanaan dan pengambilan keputusan dalam menentukan arah dan tindakan, pengorganisasian dalam mengkoordinasikan aktivitas dan sumber daya manusia (SDM) kepemimpinan dalam memberikan motivasi dan mengelola SDM, melakukan pengawasan, evaluasi aktivitas kerja dan kinerja bawahan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien

1. George Terry dalam Nawawi (2008:39) menyatakan bahwa:

manajemen adalah pencapaian tujuan (organisasi) yang sudah ditentukan sebelumnya dengan mempergunakan bantuan orang lain.

1. Trewathn dan Newport dalam Winardi (2000:4), berpendapat bahwa:

manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, menggerakan serta mengawasi aktivitas-aktivitas sesuatu organisasi dalam rangka upaya mencapai suatu koordinasi sumber-sumber daya manusia dan sumber-sumber daya alam dalam hal mencapai sasaran secara efektif serta efisien.

Berdasarkan definisi-definisi di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian.
2. Manajemen adalah perpaduan antara ilmu pengetahuan dan seni
3. Manajemen selalu dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Bila dilihat dari definisi di atas jelaslah bahwa manajemen adalah merupakan suatu proses pengarahan dari pemberian fasilitas-fasilitas pada pekerjaan orang-orang yang diorganisasikan di dalam organisasi tersebut. Manajemen juga merupakan kegiatan yang dilandasi ilmu dan seni untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan bantuan orang lain di dalam pencapaian tujuan organisasi atau kelompok, dan juga merupakan suatu proses rangkaian kegiatan agar pelaksanaan pekerjaan dapat dapat berlangsung secara efektif dan efisisen.

Menurut Gary Dessler (2013:4), terdapat lima fungsi manajemen, yaitu “*planning, organizing, staffing, leading, and controlling”:* Secara total, fungsi-fungsi tersebut merupakan proses manajemen. Beberapa kegiatan tertentu yang terlibat dalam setiap fungsi meliputi hal-hal sebagai berikut:

*Planning, establishing goals and standards; developing rules and procedures; developing plans and forecasting.*

*Organizing, giving each subordinate a specific task; establishing departments; delegating authority to subordinates; establishing channels of authority and communication; coordinating subordinate’work.*

*Staffing, determining what type of people you should hire; recruiting prospective employees; selecting employees; training and depeloving employees; setting performance standards; evaluating perfortm, once; counseling employees; compensating employees.*

*Leading, getting others to get the job done; maintaining morale; motivating subordinates.*

*Controlling, setting standards such as sales quotas, quality standards, or production levels; checking to see how actuall performance compares with these standards; taking correlative action, as needed.*

* + - 1. **Teori Organisasi**

Organisasi merupakan suatu wadah untuk menampung orang-orang yang memiliki tujuan bersama. Setiap orang tentunya pemah atau sedang berada di dalam sebuah organisasi, karena disadari atau tidak kehidupan manusia sulit dipisahkan dengan organisasi, sekurang-kurangnya dalam sebuah keluarga yang tentunya setiap orang dilahirkan dalam keluarga.

Richard L. Daft (2010:11) mengemukakan bahwa :

*Organization are 1) social entities, 2) are goal-directed, 3) are designed as deliberately structured and coordinated activity systems, and 4) are linked to the external environment.*Organisasi adalah: 1) entitas, sosial; 2) mengarahkan tujuan; 3) sengaja dirancang sebagai struktur dan sistem aktivitas yang terkoordinasi; dan 4) berkaitan dengan lingkungan ekstemal.

Richard L. Daft (2010:11) menjelaskan lebih lanjut bahwa terdapat beberapa elemen penting sebagai pembentuk organisasi yang baik, bahwa:

*The key element of an organization is not a building or a set of policies and procedure, organizationas ate made up of people and their relationships wIth one another. An organization exists when people interaxt with one another to perform essential functions that help aWn goals. Recent trends in management recognize the importance of human resources, with most new approaches designed to empower employees with greater opportunjities to learn and contribute as they work together toward common goals*.

Kutipan tersebut menjelaskan bahwa elemen kunci dan organisasi bukanlah sebuah bangunan atau seperangkat kebijakan dan prosedur, berorganisasi yang terdiri dan orang-orang dan di antara mereka satu sama lainnya saling berhubungan. Organisasi ini ada ketika orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut berinteraksi satu sama lain untuk melakukan fungsi penting yaitu mencapai tujuan. Tren terbaru dalam manajemen mengakui pentingnya sumber daya manusia, dengan kebanyakan pendekatan baru yang dirancang untuk memberdayakan karyawan dengan peluang besar untuk belajar dan berkontribusi karena mereka bekerja bersama-sama menuju tujuan bersama.

Menurut Dimock dalamHusni Thamrin (2005:132), menyatakan bahwa:

Organisasi adalah suatu cara yang sistematis untuk memadukan bagian-bagian yang saling tergantung menjadisuatu kesatuan yang utuh di mana kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dilatih untuk mencapat tujuan yang telah ditentukan.

Dan definisi tersebut dapat diketahui beberapa elemen dasar yang menjadi ciri suatu organisasi, yaitu: adanya kumpulan orang, dua orang atau lebih; suatu wadah; terstruktur ;ada tujuan bersama; ada kepemimpinan untuk mengkoordinasikan berbagai elemen dalam mencapai suatu tujuan. Maka, berdasarkan ciri tersebut dapat dirumuskan definisi organisasi yaitu suatu wadah yang terdiri dari kumpulan orang yang terikat dengan hubungan-hubungan formal dalam rangkaian yang terstruktur untuk mencapai tujuan bersama secara efektif. Apabila suatu rencana sudah dibuat, kemudian misi, tujuan, dan kegiatan bisnis yang akan dilakukari sudah ditentukan, maka diperlukan upaya pengorganisasian.

Menurut Russel dalam Suharyati (2000:204), mengemukakan bahwa:

untuk memahami teori organisasi, perlu dibahas tentang definisi pengorganisasian, prinsip dan tahapan pengorganisasian, birokrasi, dan pengembangan organisasi. Pengorganisasian merupakan proses dalam membentuk organisasi, di dalamnya terkandung juga aktifitas mengkombinasikan sumber daya secara harmonis. Apabila proses tersebut sudah dilakukan, maka akan dihasilkan sebuah organisasi.

Urwick Russel dalam Suharyati (2000:204) mengemukakan bahwa:

Pengorganisasian adalah proses membuat suatu mesin. Pengorgariisasian harus memungkinkan pendapat pribadi, tetapi ini akan minimal jika suatu desain diikuti. Pengorganisasian harus menunjukkan setiap bagian seseorang yang akan bermain dalam pola sosial, umum, serta tanggungjawab, hubungan, dan standar kinerja. Pekerjaan harus sejalan dengan fungsi-fungsi khusus untuk memfasilitasi latihan yang perlu dilakukan. Struktur organisasi harus berdasarkan prinsip-prinsip, termasuk kelanjutan di masa yang akan datang.

Berdasarkan pandangan tersebut, Russel dalam Suharyati (2000:205) mengemukakan definisi pengorganisasian sebagal berikut:

Pengorganisasian adalah pengelompokkan aktivitas-aktivitas untuk tujuan mencapai objektif, penugasan suatu kelompok manajer dengan autoritas pengawasan setiap kelompok, dan menentukan cara dan pengkoordinasian aktivitas yang tepat dengan unit lainnya, baik secara vertical maupun horizontal yang bertanggungjawab untuk mencapai objektif organisasi.

Begitu juga Arifin (2007:71) mengemukakan bahwa: Pengorganisasian adalah proses pembagian tugas, wewenang, dan sumber daya di antara anggota organisasi untuk mencapal tujuan tertentu. Dikatakan demikian karena organisasi yang berbeda akan melahirkan pengorganisasian yang berbeda pula. Jadi pengorganisasian berarti menetapkan sistem organisasi yang dianut organisasi tersebut dan mengadakan pembagian kerja agar tujuan dapat direalisasikan dengan mudah.

Menurut Bateman dalam Sungkoro (2008:21),mengemukakan bahwa:

Pengorganisasian (organizing) adalah mengumpulkan dan mengkoordinasikan manusia, keuangan, hal-hal fisik, hal yang bersifat informasi, dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi”. Secara garis besar, pengorganisasian berfungsi untuk menciptakan sebuah organisasi yang dinamis, sehingga untuk mengantisipasi perubahan yang akan tejadi sehubungan dengan perubahan lingkungan bentuk-bentuk pengorganisasian bisa saja mengalami perubahan sesuai situasi dan kondisi.

Menurut Jeff Madura (2007:398) mengemukakan bahwa fungsi organisasi sebagai berikut:

Fungsi pengorganisasian meliputi organisasi karyawan dan sumber daya-sumber daya lainnya melalul carayang konsisten dengan tujuan perusahaan”. Bagi perusahaan proses pengorganisasian ini akan tejadi secara dinamis dan kontinu sepanjang perusahaan itu hidup, khususnya berkaitan dengan perusahaan yang sering melakukan restrukturisasi atas operasinya. Perubahan-perubahan organisasional, seperti dalam hal penciptaan jabatan baru atau promosi seorang karyawan dapat sering dilakukan. Bahkan perubahan seperti ini dapat menyebabkan perlunya dilakukan revisi pada alokasi pekerjaan karyawan yang jabatannya tidak berubah.

Russel dalam Suharyati (2000:205), mengemukakan tiga prinsip pengorganisasian sebagai berikut:

1. Prinsip Kesatuan Komando, bahwa untuk memuaskan anggota, efektif secara ekonomis, dan berhasil dalam mencapai tujuan mereka, organisasi dibuat dengan hubungan hirarkis dalam alur autoritas dari atas ke bawah.
2. Prinsip Rentang Kontrol, bahwa individu harus menjadi penyelia suatu kelompok bahwa ia dapat mengawasi secara efektif dalam hal jumlah, fungsi, dan geografi. Prinsip asal ini telah menjadi elastis makin sangat terlatih pekerja, semakin kurang pengawasan yang diperlukan.
3. Prinsip Spesialisasi, bahwa setiap orang harus menampilkan satu fungsi kepemimpinan tunggal. Sehingga ada divisi tenaga kerja, suatu perbedaan di antara berbagai tugas. Spesialisasi dianggap oleh kebanyakan orang menjadi cara terbaik untuk menggunakan individu dan kelompok, rantai komando menggabungkan kelompok-kelompok dengan spesialisasi yang menimbulkan fungsi departementalitas.

Selain harus mempertimbangkan prinsip-prinsip tersebut, proses pengorganisasian perlu menempuh tahap-tahap logis agar apa yang dilakukan memiliki manfaat bagi organisasi. Menurut Arifin (2007:71), tahapan pengorganisasian meliputi:

1. Penentuan dan penelitian kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi atau perusahaan.
2. Pengklasifikasian kegiatan-kegiatan organisasi atau perusahaan.
3. Pembagian tugas kepada setiap kelompok yang telah ditentukan sesuai dengan keahliannya.

**2.1.1.3 Ciri – Ciri Organisasi**

Kalau kita memperhatikan penjelasan di atas tentang pengertian organisasi maka dapatlah di katakan bahwa setiap bentuk organisasi akan mempunyai unsur-unsur tertentu, yang antara lain sebagai berikut:

1. Sebagai Wadah Atau Tempat Untuk Bekerja Sama

Organisasi adalah merupakan merupakan suatu wadah atau tempat dimana orang-orang dapat bersama untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan tanpa adanya organisasi menjadi saat bagi orang-orang unutk melaksanakan suatu kerja sama, sebab setiap orang tidak mengetahui bagaiman cara bekerja sama tersebut akan dilaksankan. Pengertian tempat di sini dalam ari yang konkrit, tetapi dalam arti yang abstrak, sehingga dengan demikian tempat sini adalah dalam arti fungsi yaitu menampung atau mewadai keinginan kerja sama beberapa orang untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam pengertian umum, maka organisasi dapat berubah wadah sekumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan tertentu misalnya organisasi buruh, organisasi wanita, organisasi mahasiswa dan sebagainya.

1. Proses kerja sama sedikitnya antar dua orang

Suatu organisasi, selain merupakan tempat kerja sama juga merupaka proses kerja sama sedikitnya antar dua orang. Dalam praktek, jika kerja sam atersebut di lakukan dengan banyak orang, maka organisasi itu di susun harus lebih sempurna dengan kata lain proses kerja sama di lakukan dalam suatu organisasi,mempunayi kemungkinan untuk di laksanakan dengan lebih baik hal ini berarti tanpa suatu organisasi maka proses sama itu hanya bersifat sementara, di mana hubungan antar kerja sama antara pihak-pihak bersangkutan kurang dapat diatur dengan sebaik-baiknya.

1. Jelas tugas kedudukannya masing-masing

Dengan adanya organisasi maka tugas dan kedudukan masing-masing orang atau pihak hubngan satu dengan yang lain akan dapat lebih jelas, dengan demikian kesimpulan dobel pekerjaan dan sebagainya akan dapat di hindarkan. Dengan kata lain tanpa orang yang baik mereka akan bingung tentang apa tugas-tugasnya dan bagaimana hubungan antara yang satu dengan yang lain.

1. Ada tujuan tertentu

Betapa pentingnya kemampuan mengorganisasi bagi seorang manajer. Suatu perencana yang kurang baik tetapi organisasinya baik akan cendrung lebih baik hasilnya dari pada perencanaan yang baik tetapi organisasi tidak baik.

**2.1.1.4 Perilaku Organisasi**

Dalam teori organisasi telah dikemukakan bahwa unsur-unsur yang biasa terdapat dalam organisasi antara lain wadah, aktivitas, kebersamaan, orang dan tujuan. Dari semua unsur yang ada subjeknya adalah manusia, sehingga unsur lain hanya akan bermanfaat jika diberdayakan oleh manusia. Dengan demikian, aktivitas organisasi secara keseluruhan tergantung kepada aktivitas manusia dalam organisasi tersebut. Secara lebih spesifik, aktivitas organisasi bergantung kepada kemampuan personal, yang dalam ilmu organisasi digunakan istilah perilaku organisasi.

Robbins yang dialihbahasakan oleh Diana Anggelica (2008:10-13) mengemukakan bahwa:

Perilaku organisasi adalah sebuah bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki oleh individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi yang bertujuan menerapkan ilmu penegtahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi.

Perilaku organisasi berkaitan dengan pekerjaan, kerja, ketidakhadiran, perputaran karyawan, produktivitas, kinerja manusia dan manajemen. Selanjutnya berkaitan juga dengan inti motivasi, perilaku, dan kekuatan pemimpin, komunikasi antar personal, struktur, dan proses kelompok, pembelajaran, persepsi dan pengembangan sikap, proses perubahan, konflik, rancangan kerja dan stress kerja.

Menurut Widodo (2000:4), perilaku organisasi dapat dipelajari dengan menggunakan beberapa pendekatan, antara lain: pendekatan sumber daya manusia, *(supportif),* pende*katan* kontingensi, pendekatan produktivitas dan pendekatan sistem. Dengan menggunakan pendekatan-pendekatan tersebut, para manajer diharapkan memperoleh informasi yang memadai untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan menuju pengelolaan organisasi yang efektif.

Dari kutipan tersebut diatas, terlihat dengan jelas bahwa objek kajian utama dari ilmu perilaku organisasi adalah individu, kelompok, dan struktur. Selanjutnya dibahas juga tentang penerapan ilmu pengetahuan untuk memahami apa yang didapatkan dari perilaku ketiga hal tersebut, yang bertujuan agar organisasi berjalan secara lebih efektif. Intinya perilaku organisasi terkait dengan studi mengenai apa yang dilakukan individu dalam suatu organisasi dan bagaimana perilaku mereka mempengaruhi kinerja organisasi. Implikasinya, pembahasan perilaku organisasi akan berhubungan erat dengan pekerjaan individu, baik yang berposisi sebagai manajer, maupun orang-orang yang berada di bawahnya.

Robbins yang dialihbahasakan oleh Diana Anggelica (2008:12) mengemukakan lebih lanjut bahwa pembahasan perilaku organisasi akan menekankan pada perilaku yang berkaitan dengan “Pekerjaan, kerja, ketidakhadiran, perputaran karyawan, produktivitas, kinerja manusia, dan manajemen”. Kemudian akan berkaitan juga dengan intil motivasi, perilaku, dan kekuatan pemimpin, komunikasi antar personal, struktur, dan proses kelompok, pembelajaran, persepsi dan pengembangan sikap, proses perubahan, konflik, rancangan kerja, danstress kerja. Dengan demikian, mempelajari perilaku manusia dalam organisasi menjadi penting, baik secara individu maupun kelompok, guna menyelaraskan antara tujuan individu dengan tujuan organisasi.

* + 1. **Manajemen Keuangan Publik**

Masalah dalam sebuah organisasi, salah satunya adalah masalah keuangan. Terlepas dari jenis organisasinya, organisasi bertujuan memperoleh laba ataupun bertujuan tidak memperoleh laba, persoalan mendasar dalam manajemen keuangan adalah bagaimana mendapatkan uang atau dana dan bagaimana menggunakan uang atau dana. Pada organisasi publik, sumber dana umumnya berasal dari anggota organisasi, dan dapat berasal dari donatur. Penggunaan dana umumnya adalah untuk memenuhi pelayanan kepada para anggota organisasi.

Pemerintah sebagai organisasi publik, sumber dananya akan banyak sekali berasal dari iuran dari anggota masyarakat yang lebih dikenal dengan (pendapatan) pajak. Selain itu, sumber dana dapat pula diperoleh dari pendapatan bukan dari pajak dan pendapatan atau penerimaan dari hibah. Penggunaan sudah semestinya untuk pelayanan kepada masyarakat, khususnya para pembayar iuran atau pajak. Pelayanan tersebut berbentuk pelayanan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, keamanan dan sebagainya. Penggunaan tersebut dapat pula dirinci sebagai penggunaan untuk belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, belanja bunga, belanja hibah, belanja subsidi, belanja bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Masalah-masalah tersebut ditinjau dari aspek manajemen (mikro) yakni manajemen keuangan publik atau “*public financial management”*. Menurut Abdul Halim (2014:6), mengemukakan bahwa manajemen keuangan publik adalah masalah manajemen pendapatan atau penerimaan dana, dan masalah manajemen belanja atau pengeluaran dana.

Masalah keuangan publik atau pemerintah dinyatakan dalam masalah pendapatan, masalah belanja, dan masalah penanganan kelebihan pendapatan di atas belanja *(surplus)* atau masalah kelebihan belanja di atas pendapatan *(defisit)* yang dikenal dengan masalah pembiayaan. Penanganan pengelolaan masalah-masalah tersebut tercermin mulai dari perencanaan dalam bentuk anggaran murni atau awal, kemudian perubahan atas rencana awal, hingga dalam bentuk laporan realisasinya.

* + 1. **Ruang Lingkup Keuangan Publik**

Bahasan Keuangan Publik dimulai dari keadaan dan alasan perlunya peran pemerintah dalam perekonomian. Hal ini menyangkut kondisi-kondisi adanya eksternalitas yang perlu dikendalikan pemerintah, adanya barang publik yang perlu disediakan oleh pemerintah, adanya mekanisme pasar yang perlu diintervensi pemerintah karena berbagai alasan, perlunta pencapaian kondisi stabil dalam ekonomi dimana peran pemerintah sangat dominan, dan sebagainya. Setelah itu, Keuangan Publik juga mencoba memberi gambaran tentangpilihan publik yang menyangkut aspek institusi publik, keseimbangan publik yang dicapai melalui proses pemilihan umum. Hasil pemilihan umum ini akan menghasilkan keputusan diantaranya menyangkut penyediaan barang dan jasa publik, dan juga alokasi dan distribusi sumber daya.

Kemudian, bahasan Keuangan Publik akan mencakup masalah-masalah kreasi memperoleh pendapatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sumber pendapatan pemerintah dapat mencakup pajak dan non pajak dan dalam keuangan publik, sumber-sumber tersebut akan dihubungkan dengan aspek keadilan dan distribusi pendapatan. Keuangan Publik kemudian akan membahas aspek belanja publik yang merupakan aktivitas utama pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa publik untuk kesejahteraan masyarakat. Salah satu titik penting sisi belanja tersebut juga akan mencakup efek pengganda *(multiplier)* yang diperankan oleh pemerintah.

Aspek pembiayaan merupakan area pembahasan Keuangan Publikberikutnya. Secara tipikal, pemerintah perlu memberikan stimulus padaperekonomian melalui kebijakan belanjanya yang mengalami pertumbuhan dariwaktu ke waktu, dimana belanja tersebut dapat didanai oleh pendapatan yangdihasilkan dari kegiatan pemerintah. Untuk menutup kekurangannya, pemerintahdapat melakukan usaha-usaha memperoleh sumber pendanaan lainya melaluihutang, misalnya. Bahasan yang meliputi kegiatan memperoleh pendapatan,kegiatan yang mencakup belanja publik dan kegiatan pembiayaan sering disebutsebagai struktur fiskal (*fiscal structure*).

Bahasan keuangan publik yang terakhir biasanya juga menyangkutkegiatan analisis hubungan antara kebijakan pemerintah dengan perekonomianyang dikelola oleh rumah tangga dan swasta. Dengan demikian, ruang lingkupKeuangan Publik akan menyangkut ketiga bidang utama sebagai berikut:

1. Permasalahan keuangan pemerintah itu sendiri, dengan keterbatasanketerbatasanyang ada.

2. Segala kegiatan yang berhubungan dengan alokasi sumber daya,distribusi pendapatan, dan aspek stabilisasi.

3. Analisis hubungan sektor publik dan sektor swasta.

Ruang lingkup Keuangan Publik dapat digambarkan dalam gambar 2.1 berikut ini:

**Sisi Pendapatan**

Pajak

Non Pajak

Hutang

**Alasan-Alasan Intervensi Pemerintah**

Eksternalitas

Barang dan Jasa Publik

Info tidak lengkap

Ketiadaan pasar

Stabilitas Ekonomi

**PEMERINTAH**

**Pilihan Publik**

Institusi Publik

Keseimbangan Politik

Pemilihan Umum

**Analisa Pendapatan**

**Sisi Belanja**

Pendidikan

Kesehatan

Sosial

Pertahanan

dll

**Gambar. 2.1**

**Ruang Lingkup Keuangan Publik**

Sumber: Kebijakan Publik BPKP

* + 1. **Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilakukan sejalan dengan prinsip Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah sebagaimana yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004.

Ahmad Yani (2013:40) menyatakan bahwa:

perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisiensi dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah merupakan bagian pengaturan yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan negara dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan yang diserahkan, dilimpahkan dan ditugas bantukan kepada daerah.

Hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. UU Nomor 33 Tahun 2004 telah menetapkan dasar-dasar pendanaan pemerintahan daerah sebagai berikut. Sesuai dengan pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD.

Untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai pola hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah secara utuh, dapat kita lihat dari penjelasan umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sebagai berikut:

Negara Kesatuan Republik Indonesia menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terdiri atas daerah-daerah kabupaten dan kota. Tiap-tiap daerah tersebut mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follow function,* yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

* + 1. **Konsep Otonomi Daerah**

Kata otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science,* dalam pengertiannya yang orisinal, otonomi adalah *“the legal self suffiency of social body and its actual independence”.* Sementara itu, *Black’s Law Dictionary* mendefinisikan *autonomy* sebagai *“The political independence of a nation; the right (and condition) of power of self government. The negation of a state of political influence from without or from foreign powers.”*

Dalam kepustakaan Belanda, otonomi berarti “pemerintahan sendiri” (*zelfregering).* Van Vollenhoven membagi otonomi lebih lanjut dalam *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), *zelfpolitie* (menindaki sendiri).

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah akan sangat menentukan kesinambungan pembangunan Indonesia yang merata dan berkeadilan. Hal ini menjadi lebih intens lagi setelah kedua undang-undang tersebut di atas direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang 33 Tahun 2004.

Ada beberapa asas penting dalam Undang-Undang otonomi daerah yang perlu dipahami, antara lain: (1) Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia. (2) Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. (3) Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (4) Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, serta kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Otonomi daerah akan memberikan dampak positif di bidang ekonomi bagi perekonomian daerah. Beberapa indikator ekonomi atas keberhasilan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah: (1) Terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah (PDRB) riel, sehingga pendapatan per kapita akan terdorong. (2) Terjadinya kecenderungan peningkatan investasi, baik investasi asing maupun domestik. (3) Kecenderungan semakin berkembangnya prospek bisnis/usaha di daerah. (4) Adanya kecenderungan meningkatnya kreativitas pemda dan masyarakatnya.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi,efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerahdituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*enginee of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar.

Seperti yang dikemukakan oleh Ahmad Yani (2013:5) bahwa:

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepadadaerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

* 1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
  2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
  3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Pilihan otonomi merupakan jawaban atas masalah yang ditimbulkan dari kecenderungan sentralisasi perencanaan dan pengelolaan sumberdaya pembangunan yang terbukti tidak mendorong prakarsa, pengembangan potensi sumberdaya manusia dan sumberdaya ekonomi setempat serta partisipasi masyarakat. Secara politis, otonomi ini merupakan upaya institusional guna mencegah berbagai bentuk ketimpangan pembangunan antar daerah dan antar wilayah yang terus berlanjut. Secara ekonomi dengan otonomi diharapkan akan menciptakan stabilitas makro ekonomi dan tercapainya efisiensi kinerja perekonomian dengan asumsi bahwa pembangunan di daerah akan lebih cepat dan ekonomis bila dikerjakan oleh sumberdaya manusia dari daerah itu sendiri.

Dengan otonomi ini masing-masing tingkatan pemerintahan dituntut untuk menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya secara konsekuen dan harmonis. Fungsi dan tanggung jawab pemerintah pusat yang pokok adalah menjaga kesatuan nasional, meningkatkan taraf hidup masyarakat dan bertanggung jawab secara keseluruhan dalam pengelolaan perekonomian nasional. Di lain pihak pemerintah daerah bertanggung jawab untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya, terutama dalam memberikan pelayanan masyarakat *(publik services).*

Konsekuensinya di satu sisi pemerintah daerah kini dituntut untuk menggali dan meningkatkan sumber-sumber pendapatannya, dan di sisi lain pemerintah pusat tidak boleh lagi dominan dan menjadi faktor segala-galanya dalam pembangunan daerah, misalnya dalam menentukan jumlah dan alokasinya. Kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber penerimaan yang independen,misalnya pajak dan retribusi daerah akan sangat menentukan mereka dalam menjalankan fungsinya itu. Selama ini alokasi dana yang diberikan oleh pusat kepada daerah telah membawa konsekuensi adanya kontrol yang demikian ketat dan kaku oleh pusat pada pengeluaran-pengeluaran daerah. Oleh karena itu jika pemerintah daerah mampu menggali untuk mendapatkan pendapatan yang besar dan independen tentu membawa konsekuensi politis dan ekonomi seperti posisi yang lebih baik dalam menentukan perencanaan dan pengelolaan pembangunan daerah daripada pemerintah daerah yang bergantung pada dana pusat.

**2.1.6. Reformasi Keuangan Daerah**

Tonggak sejarah reformasi keuangan daerah ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dimulai 1 Januari 2001. Tujuan pelaksanaan otonomi daerah tersebut secara umum adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah, memperbaiki transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan daerah, meningkatkan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan publik, meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan daerah, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik, serta mendorong demokratisasi di daerah.

Jika dilihat dari aspek historis, perjalanan reformasi keuangan daerah di Indonesia dapat dibagi dalam tiga fase, yaitu: 1) era pra otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (1974-1999), 2) era transisi otonomi (2000-2003), dan 3) era pascatransisi (2004-sekarang). Era pra otonomi daerah merupakan pelaksanaan otonomi orde baru berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistis, *top down planning* dan *budgeting,* penggunaan anggaran tradisional, rezim anggaran berimbang *(balance budget)*, sistem pembukuan tunggal *(single entry)* dan akuntansi basis kas *(cash basis).* Selama masa pra otonomi daerah dan desentralisasi fiskal tersebut praktis belum ada sistem akuntansi keuangan daerah yang baik, yang ada baru sebatas tata buku. Pengelolaan keuangan daerah mendasarkan pada buku Manual Administrasi Keuangan Daerah tahun 1981 yang pada esensinya belum merupakan sistem akuntansi, tetapi sekedar penatausahaan keuangan atau tata buku.

Reformasi keuangan daerah mulai dilaksanakan setelah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999. Sebagai upaya konkret, pemerintah mengeluarkan PP no. 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertangungjawaban Keuangan Daerah dan PP No. 108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pengelolaan Keuangan Daerah. Sementara itu dikeluarkan pula petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan PP No. 105 Tahun 2000, serta untuk secara bertahap mengganti model tata buku sebagaimana dalam Manual Administrasi Keuangan Daerah menjadi sistem akuntansi, pemerintah mengeluarkan Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 yang menandai era transisi otonomi menuju sistem yang lebih ideal.

Menurut Mahmudi (2010:4-8) aspek utama reformasi keuangan daerah meliputi:

* 1. **Perubahan sistem anggaran**

Perubahan sistem penganggaran tersebut meliputi perubahan dalam proses penganggaran dan perubahan struktur anggaran. Perubahan proses penganggaran terkait dengan perubahan proses penyusunan anggaran yang sebelumnya bersifat sentralistis dan *top down* diubah menjadi menjadi sistem anggaran partisipatif *(botton up/participative budget).* Jika sebelumnya program pembangunan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat melalui Bappenas, maka dengan otonomi luas dan nyata pemerintah daerah diberi kewenangan penuh untuk menentukan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah. Perubahan sistem anggaran tidak saja menyangkur proses penganggarannya, tetapi juga perubahan struktrur anggaran. Struktur anggaran diubah dari struktur anggaran tradisional dengan pendekatan anggaran berimbang menjadi struktur anggaran baru dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja *(performance based budgeting).* Penganggaran berbasis kinerja merupakan pendekatan penganggaran yang menekankan pencapaian hasil *(outcome)* dari program dan kegiatan yang dibiayai dengan APBD dikaitkan dengan target kinerja terukur.

* 1. **Perubahan kelembagaan pengelolaan keuangan daerah**
  2. Perubahan pengelolaan keuangan di pemerintah daerah dari sistem sentralisasi pada Bagian Keuangan Sekretariat Daerah menjadi sistem desentralisasi ke masing-masing satuan kerja. Konsekuensinya setiap SKPD harus menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan satuan kerja bersangkutan yaitu berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan Atas Laporan Keuangan. Bagian Keuangan (BPKD) selanjutnta bertugas mengkonsolidasikan laporan keuangan seluruh satuan kerja yang ada menjadi Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.
  3. Pejabat yang terkait dengan pengelolaan keuangan daerah meliputi:

1. Kepala Daerah selaku Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Sekretariat daerah selaku Kuasa Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah sekaligus merupakan Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah.
3. Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (Biro/Bagian Keuangan) selaku Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) sekaligus merupakan Bendahara Umum Daerah (BUD).
4. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang.
5. Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang.
6. Pejabat Penatausahaan Keuangan satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD).
7. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran SKPD.
8. Bendahara Penerimaan/Pengeluaran Pembantu.
9. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK)
   1. Digabungkannya fungsi pemungutan pendapatan daerah yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dengan fungsi pengendalian belanja yang dilakukan oleh Biro/Bagian Keuangan dalam satu lembaga, yaitu Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD). Peleburan fungsi penerimaan dan pengeluaran dalam satu tersebut dimaksudkan agar perencanaan dan pengendalian keuangan daerah menjadi lebih mudah dilakukan, komprehensif, dan tidak terfragmentasi.
   2. **Perubahan sistem akuntansi**

Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas publik dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka diperlukan reformasi akuntansi sektor publik di Indonesia. Reformasi akuntansi tersebut merupakan salah satu agenda penting dari reformasi manajemen keuangan daerah. Aspek yang diperlukan dalam reformasi akuntansi tersebut adalah perlunya dimiliki standar akuntansi pemerintahan dan perlunya dilakukan perubahan sistem akuntansi, yaitu perubahan dari *single entry* menjadi *double entry.*

*Single entry* pada awalnya digunakan sebagai dasar pembukuan di pemerintahan karena *single entry* cukup mudah dan praktis. Seiring dengan semakin tingginya tuntutan diciptakannya *good governance* yang mensyaratkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan publik, perubahan dari sistem *single entry* menjadi *double entry* dipandang sebagai solusi yang mendesak untuk diterapkan.

* 1. **Perubahan basis akuntansi**

Basis pencatatan akuntansi yang digunakan pada hampir semua lembaga pemerintahan di Indonesia adalah basis kas *(cash basis).* Keunggulan *cash basis* memiliki adalah dapat mencerminkan pengeluaran yang aktual, riil dan objektif. Namun, *cash basis* memiliki kelemahan yang mendasar, yaitu tidak dapat mencerminkan kinerja yang sesungguhnya karena dengan *cash basis* tidak dapat diukur tingkat efisiensi dan efektivitas suatu kegiatan, program, atau aktivitas dengan baik. Perubahan teknik akuntansi dari basis kas menjadi akrual bertujuan agar pemerintah daerah dapat menghasilkan laporan keuangan yang lebih dapat dipercaya, akurat, komprehensif, dan relevan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik.

Sedangkan Halim (2012:1-2) menyatakan bahwa banyak sekali aspek yang muncul dari adanya reformasi keuangan daerah. Namun yang paling umum dan menjadi fokus adalah adanya paradigma baru dalam manajemen anggaran daerah, yang meliputi:

1. Dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability.*
2. Dari *Traditional budget* menjadi *performance budget.*
3. Dari pengendalian dan audit keuangan menjadi pengendalian dan audit keuangan dan kinerja.
4. Lebih menerapkan konsep *value for money.*
5. Penerapan pusat pertanggungjawaban.
6. Perubahan sistem akuntansi keuangan pemerintahan.

Abdul Hakim (2006:6) menyatakan bahwa “Reformasi” atau “paradigma baru” dalam Keuangan Negara adalah paradigma yangmenuntut besarnya akuntabilitas dan transparansi dari penataan keuangan negara denganmemperhatikan asas keadilan dan kepatutan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. **Dari *Vertical Accountability* menjadi *Horizontal Accountability****.*

Jika selama inipertanggungjawaban atas penataan keuangan negara lebih ditujukan pada pemerintah yang lebihtinggi (Provinsi atau Pusat), maka dengan reformasi saat ini pertanggungjawaban lebih ditujukankepada rakyat (DPR). Laporan pertanggungjawaban keuangan negara disampaikan kepada DPRsecara periodik, tidak lagi sekedar laporan tentang APBN tetapi mencakup pula laporan AliranKas dan Neraca.

1. **Dari *Traditional Budget* menjadi *Performance Budget.***

Selama ini penataan keuangannegara adalah dengan sistem tradisional. Sistem tradisional, sistem penyusunannya adalahdengan pendekatan *incremental* dan “*line item”* dengan penekanan pada pertanggungjawabanpada setiap input yang dialokasikan. Melalui reformasi, anggaran harus disusun denganpendekatan atau sistem anggaran kinerja (*performance budgeting*), dengan penekananpertanggunganjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada *output* dan *outcome.*

1. **Dari Pengendalian dan Audit Keuangan ke Pengendalian dan Audit Keuangan, danKinerja**.

Sebelum reformasi terdapat pengendalian dan audit keuangan negara, bahkan jugaaudit kinerja. Namun, oleh karena sistem anggaran yang tidak memasukan kinerja, maka prosesaudit kinerja menjadi tidak berjalan dengan baik. Dalam reformasi ini, oleh karena sistempenganggaran yang mengunakan sistem penganggaran kinerja *(performance budgeting)* makapelaksanaan pengendalian dan audit keuangan negara dan audit kinerja akan menjadi lebih baik.

1. **Lebih Menerapkan Konsep *Value for Money.***

Reformasi penataan keuangan negarasaat ini menghendaki penerapan konsep *value for money* atau yang lebih dikenal degan konsep 3E (Ekonomi, Efisien, dan Efektif). Oleh karena itu dalam reformasi ini pemerintah diminta baikdalam mencari dana maupun menggunakan dana selalu menerapkan prinsip 3 E tersebut. Hal inimendorong pemerintah berusaha selalu memperhatikan tiap sen/rupiah dan (uang) yangdiperoleh dan digunakan. Perhatian tertuju pada hubungan antara *input-output-outcome.*

1. **Penerapan Pusat Pertanggungjawaban.**

Dalam reformasi penataan keuangan negaraini konsep pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*) diterapkan. Penerapan ini akanmemudahkan pengukuran kinerja setiap unit organisasi. Pada konsep ini unit organisasi dapatdiperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban pendapatan (*revenue*) seperti dinas pendapatan,biaya (*expense*) seperti bagian keuangan. “laba” (profit), dan investasi seperti BUMD atauPerusahaan Daerah.

1. **Perubahan Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintahan.**

Untuk mendukungperubahan-perubahan yang telah dikemukakan di atas direformasi pula sistem akuntansi dipemerintahan. Jika selama ini pemerintah menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entrysystem*) maka dirubah menjadi sistem ganda (*double entry system*). Selain itu, selama inidigunakan pencatatan atas dasar kas (*cash-basis*) maka dirubah menjadi atas dasar aktualmedication (*modified accrual basis*). Selain itu, perubahan dalam akuntansi dan pengelolaannegara, yang pada gilirannya menuntut adanya neraca laporan negara, tidak lagi sekedar laporanperhitungan keuangan negara.

Mardiasmo (2004:26), mengemukakan bahwa reformasi keuangan daerah berhubungan dengan perubahan sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah yang meliputi perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Dimensi reformasi keuangan daerah tersebut adalah:

* + 1. Perubahan kewenangan daerah dalam pernanfaatan dana perimbangan keuangan.
    2. Peruhahan prinsip pengelolaan anggaran.
    3. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjarnan dan *deficit spending.*
    4. Perubahan strategi pembiayaan.

Berdasarkan kutipan-kutipan diatas dan karakteristik objek penelitian maka peneliti menetapkan dimensi-dimensi reformasi keuangan daerah sebagai berikut:1)perubahan sistem anggaran, 2) perubahan kelembagaan, 3) perubahan sistem akuntansi dan 4) perubahan basis akuntansi.

**2.1.7. Tata Kelola Pemerintahan(*Good Government Governance)***

**2.1.7.1 Konsep *“Good Governance “***

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentralyang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini.Seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti(2003:4) alasan pemerintah harus melakukan tata kelola pemerintahan yang baik adalah:

“adanya tuntutan gencar yangdilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakanpemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkatpengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruhglobalisasi”.

Sadu Wasistiono (2003:28)mengemukakan tentang alasan pemerintah harus melakukan tata kelola pemerintahan sebagai berikut:

“Tuntutan adanya*good governance* ini timbul karena adanya penyimpangan dalampenyelenggaraan demokratisasi sehingga mendorong kesadaran warga negarauntuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalanyapemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untukmewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran danketerpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahannegara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekan *goodgovernance”.*

Halim (2012:18) mengemukakan arti *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian. Pertama, adalah menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang mampu meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, merupakan aspek-aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. *Good Governance* berorientasi pada orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, serta pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya untuk mencapai tujuan nasional.

OECD dan World Bank dalam Halim (2012:18) mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewirausahaan.

*United Nations Development Programme* (UNDP) sebagaimanadikutip Joko Widodo (2001:31) mengemukakan definsi *“governance “* sebagaikepemerintahan , dimana hal ini diartikan sebagai pelaksanaan kewenanganpolitik, ekonomi, dan administratif untuk memanage urusan – urusan bangsa.

Ganie-Rochma sebagaimana dikutip Joko Widodo (2001:18) menyebutkanbahwa konsep *“governance”* lebih inklusif daripada *“government”*. Konsep*“government”* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkankewenangan tertinggi (negara dan pemerintah) sedangkan konsep *governance*melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagaiaktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak – pihak yang terlibat jugasangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *Governance* adalah mekanismepengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruhsektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.

Sedangkan Lembaga Admnistrasi Negara (2000:15) mengartikan*governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalammenyediakan *public good* dan *service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihatdari *functional aspect, governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telahberfungsi efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telahdigariskan atau sebaliknya.

Menurut UNDP dalam LAN (2000:6), *governance* atau tata pemerintahan memiliki tigadomain yaitu ;

1. Negara atau tata pemerintahan *(state)*

2. Sektor swasta atau dunia usaha dan *(private sector)*

3. Masyarakat *(society)*

Ketiga domain tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegaradan bermasyarakat. Sadu Wasistiono (2003:31) menyatakan sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranansebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swastalebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektorpemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadiinteraksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

Selanjutnya berdasarkan uraian di atas menyimpulkan bahwa*good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang soliddan bertanggungjawab serta efisien dan efektif , dengan menjaga kesinergisan interaksiyang konstruktif di antara domain – domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Sebagian besar penelitian tentang *good governance* di tingkat perusahaan dilakukan di Amerika dan negara-negara anggota *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) (Shleifer dan Vishny, 1997). Penelitian dilakukan di negara yang sedang berkembang masih sangat sedikit. Black (2001) berargumen bahwa pengaruh praktek *good governance* terhadap nilai perusahaan akan lebih kuat di negara berkembang dibandingkan di negara maju. Hal tersebut dikarenakan oleh lebih bervariasinya praktik *good governance* di negara berkembang dibandingkan negara maju. Durnev dan Kim (2002) memberikan bukti bahwa praktik *good governance* lebih bervariasi di negara yang memiliki hukum lebih lemah.

**2.1.7.2 Karakteristik *Good Governance***

Tiga pilar elemen dasar yang saling berkaitan satu dengan lainnya dalam mewujudkan *good governace*(Osborne and Geabler, 1992, OECD and World Bank,2000, LAN dan BPKP, 2000; 6) adalah sebagai berikut:

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam manajemen pemerintah, lingkungan, ekonomi dan sosial.
2. Partisipasi, yaitu penerapan pengambilan keputusan yang demokratis serta pengakuan atas HAM, kebebasan pers dan kebebasan mengemukakan pendapat/aspirasi masyarakat.
3. Akuntabilitas, yaitu kewajiban melaporkan dan menjawab dari yang dititipi amanah untuk mempertanggungjawabkan kesuksesan maupun kegagalan kepada penitip amanah sampai yang memberi amanah puas dan bila belum ada atau tidak puas dapat kena sanksi.

*United Nation Development Program* dalam Halim (2012:18-19) memberikan beberapa karakteristik *good governance* sebagai berikut:

* 1. *Public Participation*

Setiapwarga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi terlegitimasi yang mewakili kepentingannya.

* 1. *Rule of Law*

Rerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

* 1. *Transparancy*

Tansparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses, lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh pihak-pihak yang membutuhkan.

* 1. *Responsiveness*

Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stake- holders*.

* 1. *Consensus Orientation*

*Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh piIihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

* 1. *Equity*

Semua warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

* 1. *Efectiveness and Efficiency*

Proses dari lembaga menghasilkan *public goods* dan *services* sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

* 1. *Strategic Vision*

Para pimpinan organisasi publik harus mempunyai perspektif *good governance* danpengembangan manusia yang jauh ke depan.

Dalam Mardiasmo (2009:18), mengemukakan bahwa dari sembilan karakteristik dasar *good governance* yang dikeluarkan UNDP, paling tidak terdapat tiga hal yang dapat diperankan sektor publik, yaitu penciptaan transparansi, akuntabilitas publik, dan *valuef for money (economy, effIciency, dan effectiveness).*

Sedangkan Ghambir Bhatta sebagaimana dikutip Sedarmayanti (2004:43) mengungkapkan unsur – unsur utama *governance*  yaitu :akuntabilitas (*Accountability*), transparansi (*Transparacy*), keterbukaan(*openess)*, dan aturan hukum (*rule of law)* ditambah dengan kompetensimanagemen (*managemen competence)* dan hak -hak asasi manusia (*humanright).*

Sebuah pendekatan terbalik dilakukan oleh Kenneth Thomson,

sebagaimana dikutip oleh Riswanda Imawan (2005:46), daripada menyebutkan ciri *goodgovernance* , dia lebih suka menyebutkan ciri *bad governance* . Kebalikandari ciri *bad governance* inilah yang layak disebut sebagai *good governance.*Menurut Thomson dalam Riswanda Imawan (2005:46) ciri *bad governace* adalah :

a. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber milikrakyat dan milik pribadi

*b.* Tidakada aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidakkondusif dalam pembangunan

*c.* Adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan “ekonomi biayatinggi”

*d.* Prioritas pembangunan yang tidak konsisten

*e.* Tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan.

Dalam penjelasan PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah bahwa tata kelola pemerintahan yang baik memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif. Hal tersebut dikemukakan juga oleh Mardiasmo (2004:30), Tiga pilar utama dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik tersebut yakni transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah daerah selaku pengelola keuangan daerah harus mampu menyediakan informasi keuangan yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu dan dapat dipercaya. Untuk itu pemerintah daerah dituntut untuk memiliki sistem informasi keuangan daerah yang andal.

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas keuangan yang dilakukan.Partisipatif adalah setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

Berdasarkan kutipan-kutipan diatas dan karakteristik objek penelitian maka peneliti menetapkan dimensi-dimensi tata kelola pemerintahan sebagai berikut:1)Transparansi, 2) Akuntabilitas, dan 3) Partisipatif

**2.1.8 Sistem Informasi Keuangan**

Hall dalam Dewi Fitria (2009: 6) mengemukakan bahwa sistem adalah kelompok dan dua atau lebih komponen yang saling berhubungan dan memuliki tujuan yang sama. Brien dalam Deny Arnos (2005: 29) menyatakan sistem adalah sekelompok komponen yang saling berhubungan, bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama dengan menerima input serta menghasilkan output dalam proses transformasi yang tenatur. Hal senada yang dikemukakan oleh Azhar Susanto (2007:24) sistem adalah kumpulan dari bagian apapun yang berhubungan satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai satu tujuan

Bodnar dan Hopwood dalam Amir Abadi Yusuf(2000: 1). Menyatakan bahwa informasi adalah data yang berguna kemudian diolah sehingga dapat dijadikan dasar untuk pengambilan keputusan.SedangkanAzhar Susanto (2007:24) menyatakan bahawa informasi adalah data yang telah diproses menjadi bentuk yang memiliki arti bagi penerima dan dapat berupa fakta, suatu nilai yang bermanfaat.

Jogiyanto(2001:11) menyatakan bahwa sistem informasi adalah suatu sistem dimana suatu organisasimempertemukan kebutuhan pengolahan data transaksi harian, mendukung operasi,bersifat manajerial, dan kegiatan strategi suatu organisasi dan menyediakankepada pihak luar tertentu laporan-laporan yang diperlukan.

Agar organisasi pemerintah daerah dapatberjalan efektif, efisien, transparan danakuntabilitas yang baik dan bersih diperlukandukungan dari sistem informasiyang memadai. Sistem informasi yang dapatmenghasilkan informasi yang dapat digunakanuntuk manajemen keputusan dan pengendaliankeputusan. Salah satunya adalah tuntutan dankebutuhan akan Sistem Informasi Keuangan Daerah yang memadai yang disingkat SIKD.

Model rancangan SIKD yang sedangdiimplementasikan saat ini adalah rancanganSIKD baru di era otonomi. Model rancangan SIKDberbasis pada model kekuasaan terdesentralisasi.Pengguna SIKD tidak hanya Kepala Daerah,bahkan memungkinkan dan mengharuskan paramanajer pemerintah (perangkat) daerah (Kepala

Badan, Kantor, Dinas, dan unit lainnya). KepalaDaerah bukan satu-satunya pengambil keputusanpenganggaran, namun telah terdistribusi keunit-unit yang lebih bawah.

Menurut Peraturan Pemerintah No 56 Tahun 2005(pasal 15), Sistem Informasi Keuangan Daerah selanjutnya disingkat SIKD adalah suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasi-kan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 46 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyampaian Informasi Keuangan Daerah, yang dimaksud dengan informasi keuangan daerah adalah segala informasi yang berkaitan dengan keuangan daerah yang diperlukan dalam rangka penyelenggaranan Sistem Informasi Keuangan Daerah. Jenis-jenis informasi tersebut adalah :

1. APBD, Perubahan APBD dan realisasi APBD Propinsi, Kabupaten dan Kota
2. Neraca daerah
3. Laporan Arus Kas
4. Catatan atas laporan keuangan daerah
5. Dana Dekosentrasi dan Dana Tugas Pembantuan
6. Laporan Keuangan Perusahaan daerah
7. Data yang berkaitan dengan perhitungan Dana Perimbangan seperti data pegawai dan data lainnya.

Dalam pengertian tersebut, SIKD dapat merupakan seperangkat aktivitas yang meliputi manusia, prosedur dan sumber daya sistem informasi. Kepala Daerah beserta jajarannya sebagai yang mengemban amanah bertanggungjawabatas kegiatan pengelolaan keuangan daerah serta data-data yang mendukungnya dengan mengolah sumber daya input diolah menjadi output melalui suatu proses transformasi dengan mekanisme yang ditetapkan untuk mencapai suatu tujuan, yaitu memberikan informasi kepada publik. Dalam mengolah data-data tersebut, tentu saja berdasarkan input yang ada serta berdasar pada mekanisme yang ada dalam sistem tersebut. Semua kegiatan dari sistem informasi ini merupakan suatu rangkaian kegiatan dari perencanaan, pelaksanaan serta pertanggungjawabannya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 bahwa tujuan dari penyelenggaraan SIKD bagi pemerintah daerah adalah :

1. membantu Kepala Daerah dalam menyusun anggaran daerah dan laporan pengelolaan keuangan daerah;
2. membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan keuangan daerah;
3. membantu Kepala Daerah dan instansi terkait lainnya dalam melakukan evaluasi kinerja keuangan daerah;
4. membantu menyediakan kebutuhan statistik keuangan daerah;
5. menyajikan *Informasi Keuangan Daerah* secara terbuka kepada masyarakat; dan
6. mendukung penyediaan Informasi Keuangan Daerah yang dibutuhkan dalam SIKD secara nasional.

Komponen sistem informasi keuangan menurut Jogiyanto(2007:12) terdiri dari:

1. Perangkat keras (*hardware*), merupakan komponen fisik yang terdiri dari peralatan pengolah *(processor),* peralatan untuk mengingat *(memory),* peralatan output dan peralatan komunikasi, terdiri dari komputer, printer, jaringan
2. Perangkat lunak (*software*), merupakan kumpulan dari program-program yang digunakan untuk menjalankan aplikasi tertentu pada komputer.
3. Data, merupakan komponen dasar informasi yaitu fakta-fakta atau kumpulan bahan-bahan pemrosesan.
4. Manusia (*user*), sebagai pengoperasi sistem.

Sedangkan menurut Azhar Susanto (2004:67) menyatakan bahwa komponen sistem informasi sebagai berikut:

* 1. Perangkat keras *(Hardware)*
  2. Perangkat lunak *(Software)*
  3. Manusia *(Brainware)*
  4. Basis Data *(Database)*
  5. Jaringan Komunikasi *(Communication network)*

Penelitian terkait dengan sistem informasi keuangan telah dilakukan oleh beberapa peneliti. Primasari, Waspodo dan Rahman (2008) menguji variabel anteseden implementasi sistem informasi keuangan daerah dan konsekuensinya. Hasil penelitian menunjukkan variabel anteseden dan konsekuensinya berpengaruh terhadap sistem informasi keuangan daerah. Istianingsih dan Wijanto (2008) menguji pengaruh kualitas sistem informasi, kualitas informasi dan persepsi pengguna terhadap pengguna software akuntansi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas sistem informasi berpengaruh secara signifikan terhadap persepsi pengguna dan kepuasan pengguna akhir software akuntansi.

Berdasarkan kutipan-kutipan diatas dan karakteristik objek penelitian maka peneliti menetapkan dimensi-dimensi Sistem informasi keuangan daerah sebagai berikut:1)Perangkat keras *(Hardware)*, 2) Perangkat lunak (*Software)*, 3) Manusia *(Brainware)*, 4) Basis Data *(Database)*, dan 5) Jaringan Komunikasi *(Communication network).*

**2.1.9 Pengelolaan Keuangan Daerah**

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebagaImana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain kedua undang-undang tersebut di atas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit Iebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan TanggungJawab Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem PerencanaanPembangunan Nasional.

Menurut Ahmad Yani (2013:346) menyatakan bahwa yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas merupakan keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksaaakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama, yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah bahwa kegiatan pengelolaan keuangan daerah mencakup kegiatan penganganggaran, penatausahaan keuangan (prosedur tata usaha keuangan penerimaan/pengeluaran kas), dan pelaporan atau prosedur akuntansi.

Ahamad Yani (2013:348) mengemukakan bahwa Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Suhadak (2007:136) mengatakan bahwa masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah merupakan aspek yang harus diatur secara hati-hati oleh pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, petanausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah dimana aspek yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan daerah.

Mahmudi (2010:15-16), siklus pengelolaan keuangan daerah adalah tahapan-tahapan yang harus dilakukan dalam mengelola keuangan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah agar pengelolaan keuangan tersebutmemenuhi prinsip ekonomi, efisiensi dan efektivitas, transparan, dan akuntabel. Siklus pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya, terdiri dari tiga tahap, yaitu:

1. Tahap perencanaan,

2. Tahap pelaksanaan atau implementasi, dan

3. Tahap pelaporan dan evaluasi kinerja.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 secara khusus telah menetapkan landasan yang jelas dalam penataan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, antara lain memberikan keleluasaan dalam menetapkan produk pengaturan yaitu sebagai berikut:

* 1. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah.
  2. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah diatur dengan Surat Keputusan Kepala Daerah sesuaiPeraturan Daerah tersebut.
  3. Kepala daerah menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD mengenai pengelolaan keuangan dan kinerja keuangan daerah dan segi efisiensi dan efektivitas keuangan.
  4. Laporan pertanggungjawaban keuangan daerah tersebut merupakan dokumen daerah sehingga dapat diketahuioleh masyarakat.

Pengaturan mengenai pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemenintah Nomor 58 Tahun 2005 yang menggantikan Peraturan Pemenintah Nomor 105 Tahun 2000 merupakan aturan yang bersifat umum dan lebih menekankan pada hal yang bersifat prinsip, norma, asas, dan landasan umum dalam pengelolaan keuangan daerah.

Asas umum pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Asas umum tersebut sesuai isi pasal 4 dan Peraturan Pemerintah dimaksud, yaitu:

* + 1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadian, 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.

Halim (2001:88) mengemukakan bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah dapat diringkaskansebagal berikut:

1. Tanggung Jawab

Artinya, pemerintah daerah harus mempertanggung jawabkan tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkeperitingan yang sah. Lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, DPRD, kepala daerah dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur periting dalam tanggung jawab mencakup keabsahan (setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu) dan pengawasan (tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang, mencegah penyelewengan, dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut, jelas sumbernya dan tepat penggunaannya)

2. Mampu memenuhi kewajibari keuangan

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

3. Kejujuran

Artinya, urusan keuangan harus diserahkan pada pegawal yang jujur, dankesempatan untuk berbuat curang diperkecil

4. Hasil guna dan kegiatan bunga

Artinya, tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendahrendahnya dan dalam waktu secepat-cepatnya.

5. Pengendallan

Petugas keuangan pemerintah daerah, DPRD dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut di atas tercapal. Dalam hal mi agar semua tujuan. Mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran, untuk kemudian dibandingkan dengan rencana dan sasaran.

Ciri-ciri utama pengelolaan keuangan daerah yang baikyaitu harus memenuhi beberapa kriteria sebagai berikut:

1. Sederhana

Maksudnya, sistem yang sederhana Iebih mudah dipahami dan dipelajari oleh mereka yang bertugas menjalankannya, dan Iebih besar kemungkinan diikuti tanpa salah, dapat Iebih cepat memberikan hasil, dan mudah diperiksa dari dalam dan dari luar. Karena itu, tujuan praktis yang hendak dicapai dalam menyusun suatu pengelolaan keuangan salah satunya adalah menciptakan tata cara yang sederhana sejalan dengan hasil atau tujuan yang hendak dicapai.

2. Lengkap

Secara keseluruhan, pengelolaan keuangan hendaknya dapat digunakan untuk mencapai semua tujuan, dan harus mencakup segi keuangan setiap kegiatan daerah, jadi kegiatan menyusun anggaran harus menegakkan keabsahan penerimaan dan pengeluaran. Menjaga agar daerah selalu dapat melunasi kewajiban keuangannya, menjalankan pengawasan dari dalam, berusaha mencapai hasil guna dan daya guna setinggi-tingginya dalam semua kegiatan dan menjaga jangan sampai ada penerimaan dan pengeluaran yang tidak masuk rencana atau tidak dimasukkan dalam anggaran.

3. Berhasil guna

Artinya, pengelolaan keuangan bersangkutan dalam kenyataan harus dapat mencapai tujuan-tujuan yang bersangkutan. Hal ini kadang-kadang dapat diwujudkan melalui peraturan, misalnya peraturan yang mengharuskan pemerintah daerah menyelesaikan rencana anggarannya pada tanggal tertentu sebelum tahun anggaran.

4. Berdaya guna

Dalam hal ini, daya guna memiliki dua segi yaitu:

- Daya guna melekat pengelolaan keuangan bersangkutan harus dinaikkan setinggi-tingginya, artinya hasil yang ditetapkan harus dapat dicapai dengan biaya serendah-rendahnya, dan sudut jumlah petugas dan dana yang dibutuhkan atau hasil yang dicapai harus sebesar-besarnya.

- Pengelolaan keuangan yang bersangkutan harus dirancang sedemikian rupa sehingga memperbesar daya guna yang menjadi alat pemerintah daerah untuk menjalankan kegiatan-kegiatannya itu dan tidak menghambatnya.

5. Mudah disesuaikan

Maksudnya, pengelolaan keuangan jangan dibuat demikian kaku sehingga sulitmenerapkannya atau menyesuaikannya pada keadaan yang berbeda-peda.

Mardiasmo (2004:29) mengemukakan bahwa berbagai perubahan harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi:

• Akuntabilitas

• *Value for Money*

• Kejujuran dalarn mengelola keuangan publik *(probity)*

• Transparansi

• Pengendalian.

Selain itu pula dalam pengelolaan keuangan daerah menurut Suhadak (2007:27) menyangkut pada 5 (lima) aspek yang harus diperhatikan yaitu:

1. pengelolaan seluruh sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan penghematan yang mungkin dilakukan.
2. Ditetapkan oleh badan eksekutif dan badan legislatif, dilaksanakan oleh badan eksekutif serta diawasi oleh badan legislatif.
3. Diarahkan untuk kesesejahteraan seluruh masyarakatnya.
4. Didasari oleh prinsip-prinsip ekonorni, efisien, dan efektif.
5. Dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas.

Menurut Halim (2001:87-88) pengelolaan keuangan pemeriritah daerah terbagi antara beberapa satuanyang terpisah yaitu:

1. Sekretaris Daerah (Sekda) bertanggung jawab pada kepala daerah dalam hal meriyiapkan anggaran tahunan, menyetujui dan mengendalikan pengeluaran dan membuat catatan keuangan serta membukukannya. Semua tugas ini dijalankan dalam lingkungan sekretariat oleh biro atau bagian keuangan. Kepala Biro Keuangan biasanya juga berperan sebagal penasehat keuangan daerah, tidak melalui sekda. Tetapi kedudukan resminya berada di bawah Kepala Dinas, yang bertanggurigjawab Iangsung pada kepata daerah.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) bertugas menyusun kebijaksanaan dan program dalam kaitan dengan anggaran Pembangunan Lima Tahun Daerah (Repelita Daerah).
3. Dalam Iingkungan sekretariat ada bagian pembangunan yang bertugas sebagal koordinator proyek-proyek pembangunan yang dibiayai dan anggaran pembangunan daerah (dibedakan dan proyek-proyek yang dibiayai dengan bantuan dan pemerintah pusat), dan juga bertanggung jawab memantau pelaksanaan proyek-proyek tersebut dan segi fisik dan keuangan.
4. Dinas Pendapatan Daerah bertanggung jawab langsung kepada kepala dáerah dan bertugas memungut berbagai pajak retribusi dan pajak daerah, dan segi jumlah dan jenis penerimaan yang dipungut daerah masing-masing. Dinas Pendapatan Daerah juga bertugas sebagai koordinator kegiatan memantau dan melaporkan semua penerimaan, tetapi nampaknya belum banyak yang berhasil menjalankan tugas ini.
5. Menerima, mengawasi dan mengeluarkan uang serta menerbitkan cek atas nama pemerintah adalah tugas kantor perbendaharaan daerah. Biasanya tugas kantor perbendaharaan ini dijalankan oleh Bank Pembangunan Daerah (BPD), yang merupakan bank daerah yang didirikan di semua propinsi dan menjadi milik bersama pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota. BPD juga bertindak sebagai bank daerah. Tetapi kedua peranan ini dianggap berbeda. Kantor Perbendaharaan Daerah bertanggung jawab Iangsung pada Kepala Daerah.
6. Masing-masing Pemerintah Daerah memlilki Inspektorat (Inspektorat Wilayah Daerah), yang tugasnya mencakup pemeriksa Keuangan Daerah.

Begitu juga dengan Hafiz (2008:18) mengemukakan bahwa pejabat-pejabat yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah serta wewenang dan tanggungjawabnya sebagai berikut:

1. Kepala Daerah

Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Kepala Daerah mempunyai kewenangan sebagai berikut:

* + 1. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)
    2. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang daerah
    3. menetapkan kuasa pengguna anggaranlbarang
    4. menetapkan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran
    5. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah
    6. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah
    7. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengelolaan barang milik daerah dan
    8. menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran.

2. Sekretaris Daerah

Sekretaris Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah bertindak sebagaiKoordinator, Sekretaris Daerah mempunyai tugas koordinasi dibidang:

* 1. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan APBD
  2. penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan barang daerah
  3. penyusunan rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD
  4. penyusunan Raperda APBD, Perubahan APBD, dan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD
  5. tugas-tugas pejabat perencana daerah, PPKD, dan pejabat pengawas keuangan daerah dan
  6. penyusunan laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggung jawaban pelaksanaan APBD.

Selain tugas koordinasi tersebut, Sekretaris Daerah juga mempunyai tugas sebagai berikut:

* 1. memimpin tim anggaran pemerintah daerah;
  2. menyiapkan pedoman pelaksanaan APBD
  3. menyiapkan pedoman pengelolaan barang daerah
  4. memberikan persetujuan pengesahan DPA-SKPD (Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan
  5. melaksanakan tugas-tugas koordinasi pengelolaan keuangan daerah Iainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

Sekretaris Daerah sebagai koordinator pengetolaan keuangan daerah bertanggungjawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah.

3. Kepala Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah

Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah menerima pelimpahan kekuasaan pengelola keuangan daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah selaku PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah), PPKD mempunyai tugas sebagai berikut:

1. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan keuangan daerah
2. menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD
3. melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah
4. melaksanakan fungsi Bendahara Umum Daerah
5. rnenyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dan
6. melaksanakan tugas Iainnya berdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah.

Disamping tugas-tugas tersebut diatas, PPKD selaku BUD (Bendahara Umum Daerah) berwenang:

1. menyusun kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD
2. mengesahkan DPA-SKPD
3. melakukan pengendalian pelaksanaan APBD
4. memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah
5. melaksanakan pemungutan pajak daerah
6. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan atau lembaga keuangan Iainnya yang telah ditunjuk
7. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD
8. menyimpan uang daerah
9. menetapkan SPD (Surat Penyediaan Dana)
10. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi
11. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah
12. menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah
13. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah
14. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah
15. melakukan penagihan piutang daerah
16. melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah
17. menyajikan informasi keuangan daerah
18. melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

PPKD selaku BUD dalam melaksanakan wewenangnya dapat menunjuk pejabat di lingkungan satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku kuasa BUD yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

4. Kuasa BUD

Kuasa BUD berdasarkan penunjukan PPKD mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

1. menyiapkan anggaran kas
2. menyiapkan SPD
3. menerbitkan SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana)
4. menyimpan seluruh bukti sah kepemilikan kekayaan Daerah
5. memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau lembaga keuangan Iainnya yang telah ditunjuk
6. mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaanAPBD
7. menyimpan uang daerah
8. melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi
9. melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat pengguna anggaran atas beban rekening kas umum daerah
10. melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah
11. melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah
    1. melakukan penagihan piutang daerah.

Dalam melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya sebagai Kuasa BUD,Kuasa BUD bertanggungjawab kepada PPKD.

5. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang daerahmempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. menyusun RKA-SKPD
2. menyusun DPA-SKPD
3. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas bebananggaran belanja
4. melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya
5. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran
6. melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak
7. mengadakan ikatanlperjanjian kerjasama dengan pihak lain dalam batasanggaran yang telah ditetapkan
8. mengelola utang dan piutang yang menjadi tanggungjawab SKPD yangdipimpinnya
9. mengelola barang milik daerahlkekayaan daerah yang menjaditanggungjawab SKPD yang dipimpinnya
10. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yangdipimpinnya
11. mengawasi pelaksanaan anggaran SKPD yang dipimpinnya
    1. melaksanakan tugas-tugas pengguna anggaran/pengguna barang Iainnyaberdasarkan kuasa yang dilimpahkan oleh kepala daerah
12. bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerahmelalui sekretaris daerah.

Kepala SKPD dalam melaksanakan tugas dapat rnelimpahkan sebagianwewenangnya kepada kepala unit kerja pada SKPD sebagai kuasa penggunaanggaran/pengguna barang dengan ketetapan dan kepala daerah. Kuasapengguna anggaran/pengguna barang bertanggungjawab kepada kepalaSKPD. Kepala SKPDIkepala unit kerja dalam melaksanakan program dankegiatan dapat menunjuk pejabat pada unit kerja SKPD selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK).

1. PPTK

Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) mempunyai tugas mencakup hal-hal sebagai berikut:

* + 1. mengendalikan pelaksanaan kegiatan
    2. melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan
    3. menyiapkan dokumen anggajan atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

Dalam melaksanakan tugasnya PPTK bertanggungjawab kepada pejabat pengguna anggaranlkuasa pengguna anggaran.

1. Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD

Kepala SKPD dapat menetapkan Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD yang mempunyai tugas sebagai berikut:

* + 1. meneliti kelengkapan SPP-LS (Surat Perintah Membayar Langsung)
    2. meneliti kelengkapan SPP-UP (Surat Perintah Membayar UangPersediaan), SPP-GU (Surat Perintah Membayar Ganti UangPersediaan), SPP-TU (Surat Perintah Membayar Tambahan UangPersediaan) yang diajukan oleh bendahara pengeluaran
    3. menyiapkan SPM, dan
    4. menyiapkan laporan keuangan SKPD

1. Bendahara Penerimaan

Bendahara penerimaan melaksanakan tugas kebendaharaan dalam pelaksanaan anggaran pendapatan pada SKPD.

1. Bendahara Pengeluaran

Bendahara pengeluaran melaksanakan tugas kebendaharaan dalam melaksanakan anggaran pada SKPD.

Berdasarkan kutipan-kutipan diatas dan karakteristik objek penelitian maka peneliti menetapkan dimensi-dimensi pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut: 1) Perencanaan, 2) Penatausahaan, 3) Pertanggungjawaban, dan 4). Pengawasan.

**2.1.10Kinerja Keuangan**

**a. Pengertian Kinerja Keuangan**

Kinerja merupakan modal yang dapat menunjang terhadap kesuksesan yang akan dicapai organisasi tersebut dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

Indra Bastian (2006 : 274) menyataan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi orgarnsasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis *(strategic planning)* suatu organisasi umum, kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.. Sedangkan menurut Halim (2004:24) kinerja keuangandaerah atau kemampuan daerahmerupakan salah satu ukuran yangdapat digunakan untuk melihatkemampuan daerah dalammenjalankan otonomi daerah.

Chaizi Nuscha (2004:37) mengatakan bahwa kinerja adalah tingkat pencapaian hasil dari suatu organisasi setelah melakukan reformasi administrasi yang diukur berdasarkan dimensi produktivitas, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Mahsum (2006:25), kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perencanaan strategi suatu organisasi.

Kinerja keuangan pemerintah dapat dilihat dari laporan keuangan yang disusun oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Seperti yang dikatakan oleh Hafiz (2008:8) entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dan satu atau Iebih entitas yang menurut ketentuan peraturan perundang-undanganwajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan,yang terdiri dari:

* + Pemerintah pusat
  + Pemerintah daerah
  + Satuan organisasi di Iingkungan pemerintah pusat/daerah atau organisasiIainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasidimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Hafiz (2008:9) mengemukakan juga bahwa Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevanmengenai posisi keuangan dari seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatuentitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutamadigunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, danpembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menllai kondisi keuangan,mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada periode pelaporan untuk kepentingan:

1. Akuntabilitas

Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaankebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapaitujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

1. Manajemen

Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban,cdan ekuitas dana pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

1. Transparansi

Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakatberdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untukmengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawabanpemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanyadan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

1. Keseimbangan Antargenerasi *(intergenerational equity)*

Membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akanikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

Hafiz (2008:11) mengemukakan bahwa Laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah daerah harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

a. Relevan

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan atau mengoreksi hasil evaluasi mereka di masa lalu.

b. Andal

lnformasi dalam laporan keuangan bebas dan pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi.

c. Dapat Dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keungan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya.

d. Dapat Dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

1. **Pengukuran Kinerja Keuangan**

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.. Sebenarnya pengukuran kinerja punya makna ganda, yaitu pengkuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secarajelas. Setelah program didesain,haruslah sudah termasuk penciptaan indikator kinerja atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program, sehingga dengan demikian dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya.

Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilias. Suatu instansi pemenntah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Tanpa adanya pengukuran kinerja sangat sulit dicari pembenaran yang logis atas pencapaian misi organisasi instansi. Sebaliknya dengan disusunnya perencanaan strategis yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, maka dapat diharapkan tersedia pembenaran yang logis dan argumentasi yang memadai untuk rnengatakan suatu pelaksanaan program berhasil atau tidak.

Berdasarkan Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan pembangunan (2000:45-46) mengemukakan bahwa pengukuran kinerja meliputi sebagai berikut:

* + 1. Penetapan Indikator Kinerja

Penetapan indikator kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja rnelalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/ informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/ program. Penetapan indikator kinerja tersebut didasarkan pada kelompok menurut masukan *(input)*, keluaran *(outputs)*, hasil *(outcome)*. manfaat *(benefit)* dan dampak *(impact)*, serta indikator proses jika diperlukan untuk menunjukkan proses manajemen kegiatan yang telah terjadi. Dengan demikian indikator tersebut dapãt digunakan untuk evaluasi baik dalam tahap perencanaan *(ex-ante)*, tahap pelaksanaan *(on-going)* ataupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi *(ex-post)*. Perlu dicatat bahwa untuk indikator kinerja *input* dan *output* dapat dinilai sebelum kegiatan yang dilakukan selesai. Sedangkan untuk indikator *outcomes, benefit*, dan *impacts*mungkin baru diperoleh setelah beberapa waktu kegiatan berlalu.

* + 1. Penetapan Capaian Kineija

Penetapan capaian kinerja dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai capaian indikator kinerja pelaksanaan kegiatan/ program dan kebijakansanaan yang telah ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah. Pencapaian indikator-indikator kinerja tersebut tidak terlepas dan proses yang merupakan kegiatan mengolah *input* menjadi output, atau proses penyusunan kebijaksanaan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Misalnya, keterkaitan antara tingkat capaian kinenja *output* tertentu dengan proses pencapaiannya seperti kecepatan dan keakuratan, ketaatan pada peraturan perundangan dan keterlibatan kelompok target (*beneficiaries* atau target group) terkait. Dengan demikian, sesungguhnya di samping kelompok indikator menurut *input, output. outcomes, benefits*, dan *impacts*, juga terdapat kelompok indikator menurut proses.

3. Formulir Pengukuran Kinerja

Untuk mcmudahkan dalam melakukan evaluasi atau kesesuaian dan keselarasan antara kegiatan dan program, atau antara program penunjungan dengan program utama, atau antara program yang lebih rendah dengan program yang lebih tinggi, atau antara kebijakan instansi yang lebih rendah dengan kebijakan instansi yang lebih tinggi, dapat digunakan formulir Pengukuran Kinerja.

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas realisasi dari alokasi yang dilakukan pemerintah terhadap suatu anggaran.Agus Dwiyanto (2002:47) menyatakan bahwa penilaian kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Dwiyanto (2002:47) juga mengemukakan bahwa terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

a. Produktivitas

Produktivitas adalah kemampuan memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari sarana dan prasarana yang tersedia dengan menghasilkan output yang optimal bahkan kalau mungkin yang maksimal. Istilah *output* berkaitan dengan efektivitas dalam mencapai hasil atau prestasi, sedangkan input berkaitan dengan sumber-sumber yang dipergunakan berhubungan dengan efisiensi dalam mendapatkan hasil dengan penggunaan sumber daya manusia yang maksimal.

b. Kualitas Layanan

Banyaknya pandangan negatif tentang organisasi publik karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasaan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi organisasi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai kebutuhan/aspirasi masyarakat.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik eksplisit maupun implisit.

e. Akuntabilitas

Akutabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat dan konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Mardiasmo (2002: 121) mengemukakan bahwa pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi 3 tujuan yaitu:

1. Memperbaiki kinerja pemerintah.

2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.

3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Didalampenilaian indikator kinerja sekurang-kurangnyaada empat tolak ukurpenilaian kinerja keuanganpemerintah daerah yaitu :

1. Penyimpangan antara realisasianggaran dengan target yangditetapkan dalam APBD

2. Efisiensi Biaya

3. Efektivitas Program

4. Pemerataan dan Keadilan

Menurut Undang-Undang nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan bahwa kriteria dalam mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah meliputi:

1. Kesesuaian dengan Standar Akuntnasi Pemerintahan (SAP).
2. Kecukupan pengungkapan *(Adequate Disclosures).*
3. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.
4. Efektivitas sistem pengendalian intern

Berdasarkan kutipan-kutipan diatas dan karakteristik objek penelitian maka peneliti menetapkan dimensi-dimensi kinerja keuangan daerah sebagai berikut:1). Kesesuaian dengan Standar Akuntnasi Pemerintahan (SAP), 2). Kecukupan pengungkapan *(Adequate Disclosures),* 3) Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, 4) Efektivitas sistem pengendalian intern.

* 1. **Hasil Penelitian Sebelumnya Yang Relevan**

Berikut ini adalah beberapa kajian penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis yaitu tentang Pengaruh**Reformasi Keuangan Daerah, Tata Kelola Pemerintahan dan Sistem Informasi Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah Serta Implikasinya Pada Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Di Wilayah Priangan Timur.**

**Tabel 2.1**

**Persamaan dan Perbedaan antara Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Peneliti**

| **No** | **Peneliti** | **Hasil Penelitian** | **Persamaan** | **Perbedaan** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. | Walter A. Robbins and Kenneth R. Austin (2010)  Disclosure quality in Governmental Financial Reports: an Assessment of the Appropriateness of a Compound Measure  (Journal of accounting Research, Boots School of Business, university of Chicago) | Penelitian ini menguji kekokohan prosedur pengindeksan sederhana dalam mengevaluasi faktor-faktor penentu kualitas pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah. Sebuah indeks pengungkapan senyawa, produk dari luas dan relatif pentingnya item pengungkapan keuangan, dibandingkan dengan indeks sederhana, hanya terdiri dari tingkat pengungkapan. Hubungan antara indeks senyawa dan kemungkinan faktor penentu pengungkapan dibandingkan dengan hasil yang diperoleh bila menggunakan indeks pengungkapan sederhana. Tampaknya menggunakan ukuran senyawa kualitas pengungkapan yang terdiri dari kedua tingkat dan pentingnya keterbukaan tidak materiafly mempengaruhi hasil mungkin faktor penentu pengungkapan dalam laporan keuangan pemerintah. | Persamaan dengan penelitian tersebut terletak pada tempat penelitian yaitu sama-sama di pemerintahan. | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |
| 2. | Ming-Ian Lin, Yuan-Duen Lee, Tsai-Neng Ho (2010)  Applying Integrated DEA/AHP To Evaluate The Economic Performance Of Local Governments In China.  (European Journal of Oparation Research) | Penelitian ini bertujuan untuk mengintegrasikan analisis data envelopment (DEA) dan proses hirarki analitik (AHP) untuk mengevaluasi perkembangan ekonomi yang dicapai oleh pemerintah daerah di China. Karena kebanyakan evaluasi serupa masalah multi-keberatan yang baik DEA dan AHP mampu pemecahan, integrasi dua pendekatan ini ditunjukkan untuk menjadi lebih kuat. Diusulkan Model DEAIAHP yang terintegrasi dapat mengevaluasi dan peringkat alternatif yang berbeda. Selain itu, perbandingan skala waktu pertunjukan ekonomi pemerintah daerah di China dilakukan dengan menggunakan indeks produktivitas malmquist (MPI), yang menunjukkan bahwa ada kecenderungan pertumbuhan ekonomi. Namun, hasil empiris menunjukkan bahwa keuntungan dari lokasi dan koneksi politik, provinsi kabupaten timur Cina tidak memiliki kinerja ekonomi yang unggul atau indeks MPI yang lebih baik, dibandingkan dengan kabupaten lain. Hasil ini bertentangan dengan hipotesis.  *Lanjutan Tabel 2.4* | Persamaannya adalah bahwa penelitian tersebut dilakukan di pemerintahan  *Dilanjutkan Tabel 2.4*  *Dilanjutkan Tabel 2.4* | Perbedaannya terletak dari variabel yang digunakan, penulis menggunakan variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |
| 3. | Thomas G Weiss (2010)  Governance, Good Governance and Global Governace: Conceptual and Actual Challenges  (Third World Quarterly Journal, Informa Ltd Registered in England and Wales Registered Number:1072954, London) | Penelitian ini mengambil ide dan konsep , baik dan buruk , berdampak pada kebijakan publik internasional . Ini menempatkan munculnya pemerintahan yang baik dan pemerintahan global .. Sebuah perspektif analitis sentral adalah ketegangan antara banyak akademisi -dan praktisi internasional yang mempekerjakan ' governance ' berkonotasi satu kesatuan yang kompleks struktur dan proses , baik negeri maupun swasta , sementara penulis lebih cenderung menggunakannya secara sinonim dengan ' pemerintah ' . | Persamaan dalam penelitian tersebut adalah dalam penggunaan variabel good governance dan tempat penelitian yang dilakukan dalam pemerintahan  *Dilanjutkan Tabel 2.4* | Perbedaan dengan penelitian penulis adalah variabel good governance sebagai variabel independent dan ditambah lagi dengan dua variabel independent yang lain yaitu reformasi keuangan daerah dan sistem informasi keuangan, variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel dependentnya adalah kinerja keuangan. |
| 4. | Benny Geys, Friedrich, Alexander Kalb (2007)  Value for Money, Measuring German Local Government Efficiency  (research unit berlin, Germany) | Dalam penelitian ini menyatakan bahwa kerentanan pemerintah daerah dalam konsekuensi keuangan dapat dilakukan dua cara yaitu: pertama, pertimbangan efisiensi dalam biaya pemerintah daerah dan kedua memperkirakan elastisitas fungsi biaya dengan ukuran populasi. | Persamaannya adalah bahwa penelitian tersebut dilakukan pada pemerintah daerah.  *Lanjutan Tabel 2.4* | Perbedaan dalam penelitian ini adalah terletak pada objek yang diteliti, metode yang digunakan serta variabel penelitian |
| 5. | Daniel Treisman (2000)  *Decentralization And The Quality of Government*  (Journal of Research, university of California) | Dalam penelitian ini menyatakan bahwa tingkat desentralisasi politik di suatu negara mempengaruhi kualitas pemerintahannya. Penelitian empiris telah meyakinkan, sebagian dari berbagai jenis desentralisasi dapat mempengaruhi kualitas pemerintah. | Persamaannya adalah Penelitian dilakukan pada pemerintah daerah | Perbedaan dalam penelitian ini adalah terletak pada objek yang diteliti, metode yang digunakan serta variabel penelitian |
| 6. | Jan Bouwens, Margaret A. Abernethy (2000)  *The Consequences of Customization on Management Accounting System Design.*  *(Accounting, Organizations and Society journal)* | Penelitian menekankan pada Pemahamankondisiantesedenyang mempengaruhi rancangansistem akuntansimanajemenyang sangat terbatas. Dalam beberapa tahun terakhir, perhatianpenelitian yang signifikantelah dikhususkan untukmemahami bagaimanaprioritas strategiyang berbedamempengaruhisistem ini. | Persamaanya dalam penelitian ini adalah sama menggunakan variabel sistem informasi. | Pebedaan dalam penelitian ini adalah metode, objek dan variabel penelitian |
| 7. | Aleksander Aristovnik (2012)  *Fiscal Decentralization in Eastern Europe: A Twenty – Year Perspective*  (Journal of society Research, university of Ljubljana) | Secara konseptual, pengukuran desentralisasi fiskal berfokus pada otonomi fiskal dan pentingnya fiskal pemerintah daerah. Analisis ini memberikan beberapa bukti bahwa kenaikan desentralisasi sektor publik yang berhubungan dengan tingkat pendapatan yang lebih tinggi. Namun, efek pertumbuhan peningkatan desentralisasi fiskal diharapkan menjadi jauh lebih besar bila didukung oleh lingkungan kelembagaan yang sehat. | Persamaannya bahwa peneltian tersebut sama-sama dilaksanakan pada pemerintahan daerah | Pebedaan dalam penelitian ini adalah metode, objek dan variabel penelitian |
| 8. | Joko Budiyanto (2011)  Analisis Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Kebijakan Tata Kelola Keuangan Daerah Studi kasus di Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Karanganyar  (Disertasi) | Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tata kelola keuangan daerah. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tersebut meliputi analisis kuantitatif dan kualitatif. Dalam penelitian tersebut ditemukan terdapat perbedaan persepsi mengenai kebijakan tata kelola keuangan daerah yang baik diantara aparatur pemerintahan daerah dan pemangku kepentingan. | Persamaannya terletak pada variabel yang digunakan yaitu variabel pengelolaan keuangan dan analisis yang digunakan yaitu kuantitatif  *Dilanjutkan Tabel 2.4*  *Dilanjutkan Tabel 2.4*  *Lanjutan Tabel 2.4* | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |
| 9. | HM. Aswin  (2005)  Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Kinerja Pemerintah Kabupaten Kota dengan Pendekatan Balanced Scorecard  (Disertasi) | Dalam penelitian tersebut menunjukkan fakta bahwa desentralisasi fiskal ternyata masih rendah dilihat dari kewenanga penetapan basis pajak dan jenis pajak. Hal ini membawa konsekuensi pada kinerja pemerintah daerah yang juga relatif masih rendah terutama dari perspektif pertumbuhan dan pembelajaran, perspektif proses bisnis internal dan perspektif finansial. | Persamaan dengan penelitian tersebut terletak pada variabel kinerja pemerintah daerah. Penelitian sama-sama dilakukan pada pemerintahan daerah. | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |
| 10. | Dimas Hastono  (2013)  Analisis Kinerja Keuangan Terhadap Efisiensi Pendapatan asli Daerah pada Dinas pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Ase daerah Kabupaten Pati  (Disertasi) | Dalam Menganalisis kinerja keuanga dalam penelitian tersebut menggunakan rasio kemandirian, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan. Rasio kemandirian mencapai angka berkisar antara 8,96% sampai 12,61% sehingga kategori baik. Rasio efektivitas mencapai angka antara 102,38% sampai 123,32% sehingga mampu melebihi rata-rata dan memiliki kecenderungan tinggkat efektivitas di atas 100%. Rasio pertumbuhan mencapai angka antara 3,70% sampai 24,11 dengan rata-rata sebesar 14,80% sehingga melebihi rata-rata 10%. Rasio kemandirian, rasio efektivitas dan rasio pertumbuhan secara parsial berpengaruh positif dan signifikan terhadap efisiensi PAD.  *Lanjutan Tabel 2.4* | Persamaannya terletak pada variabel kinerja keuangan dan tempat penelitian dilakukan pada pemerintahan daerah  *Dilanjutkan Tabel 2.4* | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan.  Perbedaan yang lain adalah dalam indikator kinerja keuangan |
| 11. | Ida Bagus Putu Purbadharmaja  2010  Implikasi Desentralisasi Fiskal dan Good Governance Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Kasus di Provinsi Bali)  (Disertasi) | Penelitian ini dilakukan diProvinsi Bali, dengan mengambil sampel di 8 (delapan) kabupaten dan I (satu) kota. Obyek yang dijadikan penelitian adalah implikasi desentralisasi fiskal yang dikaitkan dengan struktur anggaran, pertumbuhan ekonomi, disparitas regional dan good governance di bidang ekonomi dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Periode pengamatan Tahun 2004 sampai dengan Tahun 2008. Data sekunder total observasi 45 dianalisis menggunakan Partial Least Square (PLS).  Variabel Disparitas Regional berpengaruh negatif signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat dengan nilal T-Statistik sebesar 4,261. Semakin tinggi nilal Disparitas Regional maka semakin rendah nilai kesejahteraan masyarakat. Dua variabet lain yang diduga mempengaruhi kesejahteraan masyarakat (Good governance dan Pertumbuhan Ekonomi tidak terbukti secara signifikan karena nilai T-Statistiknya di bawah 1,96. Variabel Struktur anggaran berpengaruh positif signifikari terhadap Disparitas Regional dengan nilai T-Statistik sebesar 4,760. Variabel Desentralisasi Fiskal berpengaruh positif signifikan terhadap Struktur Anggaran dengan nilai T-Statistik sebesar 7,684. Vanabel desentralisasi fiskal dan variabel struktur anggaran berpengaruh positif signifikan terhadap variabel Good governance. Variabel Desentratisasi Fiskal, Variabel Struktur Anggaran dan Good governance berpengaruh signiflkan terhadap pertumbuhan ekonomi karena nilal T-Statistik dan masing-masing variabel bebas tersebut bernilal di atas 1,96.  *Lanjutan Tabel 2.4* | Persamaannya adalah terletak pada penggunaan variabel good governance sebagai variabel independen dan tempat penelitian dilakukan pada pemerintahan daerah.  *Dilanjutkan Tabel 2.4*  *Dilanjutkan Tabel 2.4* | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |
| 12 | Olivia Sari Theodore (2014)  Optimalisasi Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Pengelolaan Keuangan Negara  (Disertasi) | Penelitian im dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Utara dengan pertimbangan bahwa daerah tersebut dapat mewakili substansi permasalahan dimana urgensi dan relevansi penerapan pengawasan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan Iebih mengemuka di banyak kalangan baik oleh kalangan Badan Peaneriksa Keuangan sendiri, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, unsur pemerintah daerah dan akademisi.  Hasil penelitian menunjukkan terjadinya tumpang tindih pengawasan akibat tidak adanya koordinasi dan sinkronisasi. Masing-masing lembaga pengawas berjalan sendiri-sendiri karena menggunakan standar pemenksaan sendiri. Demikian halnya dengan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang telah diserahkan kepada DPR masih belum maksimal ditindaklanjuti oleh lembaga legislatif. | Persamaannya terletak pada variabel yang digunakan yaitu adanya variabel pengelolaan keuangan dan tempat penelitian pada pemerintahan | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |
| 13 | Amrih Setyo S Adi  (2013)  Pengaruh Implementasi Sistem Akuntansi, Pengelolaan Keuangan Daerah dan Budaya Organisasi Terhadap Fungsi Pengawasan Dan Kinerja Pemerintah Daerah  (Disertasi) | Penelitian ini bertujuan untuk menguji pengaruh imolementasi sistem akuntansi, pengelolaan keuangan daerah, budaya organisasi terhadap fungsi pengawasan dan kinerja pemerintah daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui ada tidaknya pengaruh kejelasan, pengendalian akuntansi, sistem pelaporan, motivasi dan disiplin kerja terhadap akuntabilitas kinerja pemerintah secara parsial dan simultan.  *Lanjutan Tabel 2.4* | Persamaannya terletak pada penggunaan variabel pengelolaan keuangan dan kinerja pemerintah. Persamaan yang lain terletak pada tempat penelitian yaitu pada pemerintahan  *Dilanjutkan Tabel 2.4* | Perbedaan dengan penelitian penulis yaitu terletak pada variabel yang digunakan. Penulis mengambil variabel independent sebanyak tiga variabel yaitu Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan, sebagai variabel interveningnya adalah pengelolaan keuangan dan variabel independennya kinerja keuangan. |

Sumber : data diolah peneliti

* 1. **Posisi Penelitian**

Berdasarkanuraian dan perbandingan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang peneliti lakukan, maka peneltian yang dilakukan peneliti merupakan pengembangan dari penelitian yang terdahulu. Hal tersebut dapat dilihat pada aspek variabel independen peneliti lebih menekankan pada variabel reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan, dan sistem informasi keuangan. Untuk variabel interveningnya peneliti menggunakan pengelolaan keuangan daerahdan variabeldependennya adalah kinerja keuangan Daerah.Lokus yang diteliti peneliti adalah pemerintahan daerahdi wilayah priangan timur artinya tidak dilakukan pada satu daerah tetapi dilakukan pada beberapa pemerintahan daerah. Teknis analisis data yang dilakukan penulis menggunakan analisis jalur karena penulis ingin mengetahui pengaruh langsung dan tidak langsung serta setiap ukuran dari masing-masing variabel mempunyai ukuran yang berbeda-beda. Serta ingin mengetahui fenomena yang aktual pada saat penelitian sedang berlangsung.

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Persoalan yang paling dasar dalam manajemen keuangan suatu organisasi, baik itu organisasi swasta maupun organisasi publik, adalah bagaimana organisasi tersebut mencari dana (uang) dan bagaimana pula mengalokasikan atau menggunakan dana tersebut. Dalam Manajemen Keuangan Daerah menurut Mardiasmo (2004:4) persoalan itu secara garis besar diekspresikan dengan Manajemen Penerimaan (sering pula digunakan istilah Pendapatan) dan Manajemen Pengeluaran (sering pula digunakan istilah Belanja). Kedua persoalan manajemen tersebut adalah persoalan Manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jadi, membicarakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari pembicaraan APBD, oleh sebab itu pembahasan persoalan manajemen keuangan daerahbertitik tolak pada pembahasan APBD, yang merupakan program kerja suatu daerah dalam bentuk angka-angka.

Menurut Mahmudi (2010:2) menyatakan bahwa reformasi keuangan daerah tersebut merupakan suatu berkah *(blessing in disgised)* dari gerakan reformasi yang digelorakan pada tahun 1998 setelah Indonesia mengalami krisis multidimensi. Tonggak sejarah reformasi manajemen keuangan daerah ditandai dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dimulai 1 Januari 2001. Tujuan pelaksanaan otonomi daerah tersebut secara umum adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah, memperbaiki transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan daerah, meningkatkan responsivitas pemerintah terhadap kebutuhan publik, meningkatkan partisipasi publik dalam pembangunan daerah, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik, serta mendorong demokratisasi di daerah.

Aspek utama reformasi keuangan daerah meliputi perubahan sistem anggaran, perubahan kelembagaan pengelolaan keuangan daerah, perubahan sistem akuntansi dan perubahan basis akuntansi. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan sistem tata kelola pemerintahan yang baik *(good governance)* yang ditandai dengan meningkatnya kemandirian daerah, adanya transpransi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah yang semakin responsif terhadap masyarakat, meningkatnya partisipasi publik dalam pembangunan daerah, meningkatnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan daerah.

**2.4.1.Hubungan Reformasi Keuangan Daerah dengan Tata Kelola Pemerintahan.**

Hubungan reformasi keuangan daerah dengan tata kelola pemerintahan menurut Mahmudi (2010:11) mengungkapkan bahwa reformasi keuangan daerah bertujuan mewujudkan sistem tata kelola pemerintahan yang baik *(good governance)* yang ditandai dengan meningkatnya kemandirian daerah, adanya transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah yang semakin responsif terhadap masyarakat, meningkatnya partisipasi publik dalam pembangunan daerah, meningkatnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan dan pelayanan publik, serta meningkatnya demokratisasi di daerah.

Halim (2012:9) mengungkapkan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam reformasi keuangan daerah adalah menjawab maraknya tuntutan *good governance.* SedangkanMardiasmo (2004:25) menegaskan bahwa dimensi reformasi sektor publik tersebut tidak saja sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel, sehingga cita-cita reformasi yaitu menciptakan *good governance* benar-benar tercapai.

**2.4.2 Hubungan Tata Kelola Pemerintahan Dengan Sistem Informasi Keuangan Daerah**

Hubungan tata kelola pemerintahan dengan sistem informasi keuangan daerah terlihat pada Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah. Sistem tersebut diharapkan dapat membantu kepala daerah dalam mewujudkan akuntabilitas pemerintah daerah menuju pemerintahan yang baik atau *good governance*. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 menyatakan bahwa untuk menindaklanjuti terselenggaranya proses pembangunan yang sejalan dengan pninsip tata pemerintahan yang balk *(Good Governance)*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk mengembangkan dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk meningkatkan kemampuan mengelola keuangan daerah, dan menyalurkan informasi keuangan daerah kepada publik. Pemerintah perlu mengoptimasikan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk membangun jaringan sistem informasi keuangan dan proses kerja yang memungkinkan pemerintahan bekerja secara terpadu dengan menyederhanakan akses antar unit kerja.

Menurut Bastian (2002:3) menyatakan bahwa sistem informasi keuangan yang berupa sistem akuntansi sektor publik merupakan alat untuk menciptakan atau melakukan elaborasi *good government governance* secara riil.Sebagai dokumen publik, informasi tentang keuangan daerah seharusnya dapatdiketahui oleh masyarakat secara terbuka. Untuk memudahkan masyarakat mendapatkan informasi mengenai penggunaan dana yang diperoleh dari masyarakat melalui pajak dan retribusi, perlu adanya suatu sistem informasi keuangan daerah (SIKD). Sedangkan berdasarkan PP Nomor 105/2000 menyatakan bahwapembaharuan di dalam sistem keuangan daerah ini telah didukung dengan adanya suatu standar akuntansi pemerintahan, yang akan menjadi payung bagi pemerintah daerah di dalam penyususnan laporan keuangannya secara lebih transparan, akuntabel dan dapat memiliki kualitas daya banding *(comparability)* untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance.*

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Batubara (2006), yang menyebutkan bahwa penerapan *good governance* merupakan tuntutan dan pembaharuan sistem informasi keuangan. Tujuannya agar pengelolaan uang rakyat dilakukan secara transparan dan dipertanggungjawabkan dalampelaporan keuangan dengan berdasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas pubilik yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat.

**2.4.3 Hubungan Reformasi Keuangan Daerah Dengan Sistem Informasi Keuangan.**

Dimensi yang digunakan dalam variabel reformasi keuangan daerah adalah: perubahan sistem anggaran, perubahan kelembagaan, perubahan sistem akuntansi dan perubahan basis kas. Sedangkan dimensi yang digunakan dalam sistem informasi keuangan adalah: perangkat keras, perangkat lunak, manuasia sebagi pengguna, prosedur, basisi data dan jaringan komunikasi.

Hubungan reformasi keuangan daerah dengan sistem informasi keuangan, menurut Mardiasmo (2004:25) mengemukakan bahwa selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen/pengelolaan keuangan sektor publik diperlukan juga serangkaian reformasi yang terkait dengan sistem informasi keuangan pemerintah daerah terutama dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Sedangkan menurut Ahmad Yani (2013:427) menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan pelaksanaan disentralisasi maka diperlukan adanya dukungan sistem informasi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk perumusan kebijakan dan pengendalian fiskal nasional. Hal ini juga diperjelas dalam peraturan menteri Keuangan Nomor 46/PMK.02/2006 tentang tata cara penyampaian informasi keuangan daerah bahwa pembaharuan di dalam sistem keuangan daerah ini telah didukung dengan adanya suatu standar akuntansi pemerintahan, yang akan menjadi payung bagi pemerintah daerah di dalam penyusunan laporan keuangannya sehingga sehingga akan terdapat perubahan dalam basis pencatatan.

**2.4.4. Pengaruh Reformasi Keuangan Daerah Terhadap Pengelolaan Keuangan**

Pengaruh reformasi keuangan daerah terhadap pengelolaan keuangan menurut Mardiasmo (2004:97) mengemukakan bahwa reformasi keuangan daerah terkait dengan penggunaan model pemerintah baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman, bukan hanya sekedar perubahan paradigma, namun juga perubahan manajernen. Perubahan tersebut harus tetap berpegang pada prinsip pengelolaan keuangan daerah yang baik. Prinsip pengelolaan keuangan daerah yang diperlukan untuk mengetahui pengelolaan keuangan daerah meliputi lima prinsip yaitu:akuntabilitas, *value for money, probity* (kejujuran), transfaransi dan pengendalian

Begitu juga dengan dikeluarkannya kedua UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 memberikan implikasi yang sangat mendasar yang mengarah pada perlu dilakukannya reformasi sektor publik dan dipakainya paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah.

Abdul Halim (2012:xii) mengemukakan bahwa reformasi keuangan daerah telah memberi angin segar kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya secara mandiri karena disadari bahwa yang memahami kondisi dan persoalan suatu daerah adalah pemerintah daerah tersebut. Sedangkan Mahmudi (2010:7) menyatakan bahwa Perubahan sistem penganggaran dalam reformasi keuangan yang berupa penggunaan anggaran berbasis kinerja berimplikasi pada perubahan kelembagaan pengelolaan keuangan daerah.

**2.4.5 Pengaruh Tata Kelola Pemerintahan Terhadap Pengelolaan Keuangan**

Pengaruh tata kelola pemerintahan terhadap pengelolaan keuangan menurut Halim (2012:11) mengemukakan bahwa pengelolaan keuangan daerah menuntut akuntabilitas dan transparansi yang semakin besar dengan tetap memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Sedangkan UU No. 33 Taun 2004 pasal 66 ayat 1 menyatakan bahwa keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dengan pendekatan kinerja yang berorientasi pada output, dengan menggunakan konsep nilai uang *(value for money)* serta prinsip tata pemerintahan yang baik *(good government governance)*.

Pemerintah daerah melaksanakan amanah dari masyarakat dalam bentukpengelolaan keuangan daerah dituntut untuk dapat transparan dan akuntabel dalam pertanggungjawabannya. Transparansi informasi terutama informasi keuangandan fiskal harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami. Salah satu akuntabilitas yang pentingberkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah adalah akuntabilitas keuangan.

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembagapublik untuk menggunakan dana publik *(public money)* secara ekonomis, efisiendan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitaskeuangan ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitasini mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuanganuntuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.Akuntabilitas keuangan terkait dengan penghindaran penyalahgunaan danapublik (Mardiasmo, 2002;21). Tahap-tahap dalam Akuntabilitas keuangan, mulaidari perumusan rencana keuangan (proses penganggaran), pelaksanaan dan pembiayaan kegiatan, evaluasi atas kinerja keuangan, dan pelaksanaan pelaporannya (LAN, 2001 dalam Malik Imron, 2005). Dengan kata lain akuntabilitas terkandungkewajiban menyajikan dan melaporkan pengelolaan keuangan daerah kedalamlaporan keuangan daerah. Laporan keuangan salah satu alat untuk menfasilitasiterciptanya transparansi dan akuntabilitas publik. Laporan keuangan pemerintah daerah disajikan secara komprehensif (Mardiasmo, 2002;36).

Ahmad Yani (2013:346) mengemukakan hal yang sama bahwa keuangan negara dan daerah dikelola secara efektif dan efisien melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu: transparansi, akuntabilitas dan partisipatif. Mardiasmo (2004:105) mengungkapkan bahwa prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*.

Hafiz Tanjung (2008:18) juga mengemukan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yangterintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah serta dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

**2.4.6 Pengaruh Sistem Informasi Keuangan Terhadap Pengelolaan Keuangan.**

Pengaruh sistem informasi keuangan terhadap pengelolaan keuangan menurut PP No.56 tahun 2005 pasal 1 angka 15bahwa Sistem Informasi Keuangan Daerah selanjutnya disingkat SIKD mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengeloaan keuangan daerah dan data terkait Iannya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Menurut Ahmad yani (2013:428) mengemukakn bahwa Sistem informasi Keuangan Daerah merupakan suatu sistem yang mendokumentasikan, mengadministrasikan, serta mengolah data pengelolaan keuangan daerah dan data terkait lainnya menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat dan sebagai pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 45 Tahun 2013 pasal 180 menyatakan bahwa dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban APBN, menteri keuangan menyelenggarakan sistem informasi keuangan yang terintegrasi. Begitu juga ditegaskan oleh Eko (2013:1) mengungkapkan bahwa SIKD sebagai sebuah sistem juga melakukan pengelolaan keuangan daerah.

**2.4.7 Pengaruh Pengelolaan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Keuangan**

Pengaruh pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja keuangan menurut Peraturan Pemerintah Pasal 4 No.105 Tahun 2000 menegaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan atas keadilan dan kepatuhan. Apabila pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka tentunya akan meningkatkan kinerja keuangan daerah itu sendiri.

LAN dan BPKP (2000:51) menyatakan bahwa Kinerja merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan suatu media pertanggungan yang dilaksanakan secara periodik.

Hal tersebut diperjelas oleh Rizal (2014: 361) menyatakan bahwa fakta di lapangan menunjukkan bahwa ketidakpastian SDM dari daerah menjadi salah satu penyebab buruknya pengelolaan keuangan daerah sehingga akan berpengaruh pada laporan keuangan pemerintah daerah dan kinerja daerah tidak memuaskan.

Landasan teori yang dijadikan acuan untuk membahas keseluruhan penelitian digunakan *Grand Theory, Middle Range Theory dan Applied Theory* Seperti tampak pada gambar 2.1 di bawah ini:

1. **Teori Manajemen**

Grifin (2004); Herujito (2001);Ivancevich (2005)

1. **Teori Organisasi**

Arifin (2007); Bateman (2008);Robbin (2008)

***Grand Theory***

**Manajemen Keuangan/Manajemen Sektor Keuangan Publik**

David N. Hyman (2010); Harvey S. Rosen (2002) Abdul Halim (2014); Mardiasmo (2006); UU No.17 Tahun 2003; UU No. 1 tahun 2004

***Midle Range Theory***

Penelitian Terdahulu

-Walter A. Robbins & kenneth R. Austin.

- Ming-lan Ling, Yuan Duen Lee, Tsai Neng Ho.

- Thomas G Weiss

-Benny Geys, Friedrich, Alexander Kalb

-Daniel Treisman, Jan Bouwens, Margaret A Abernethy, Alexander Aristovnik.

-Joko Budiyanto

-HM. Aswin

-Dimas Hastono

-Ida Bagus Putu Purbadharmaja

-Amrih Setyo S Adi

**Sistem Informasi Keuangan**

Zaki Baridwan, 2003,PP 65/2010 Jo PP 56

**Reformasi Keuangan Daerah**

Mahmudi, 2010, Halim, 2012

**Tata Kelola Pemerintahan**

Sadu, 2003, Joko, 2001, LAN, 2000

***Applied Theory***

**Pengelolaan Keuangan Daerah**

Robert D Ebel John E Petersen (2004), Robin Boadway &Anwar Shah (2007),Mardiasmo, 2006, Halim,2012, Ahmad Yani, 2013 , PP No. 58 Tahun 2005, PP No. 6 Tahun 2006, Permendagri N0. 21/2011 jo. Permendagri No. 59 Tahun 2007 jo. 13/2006, Permendagri No. 17 Tahun 2007

**Kinerja Keuangan Daerah**

Mahsum, 2006, Halim 2012, Bastian 2006, PP No. 71 Tahun 2010

**Gambar 2.2**

**Model Kerangka Teori Keseluruhan dan Penelitian Terdahulu**

Dengan demikian, setelah dikemukakan kutipan-kutipan beserta penjelasan keterkaitannya, tampak bahwa ada keterkaitan antar variabel yang membangun kerangka pemikiran. Gambaran keterkaitan tersebut peneliti kemukakan dalam gambar di bawah ini:

**REFORMASI KEUANGAN DAERAH**

1. Perubahan Sistem Anggaran
2. Perubahan kelembagaan
3. Perubahan Basis Akuntansi
4. Perubahan sistem akuntansi

Mahmudi, 2010, Halim, 2012

Ahmad yani, 2013

**TATA KELOLA PEMERINTAHAN**

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Partisipatif

Sadu, 2003, Joko, 2001, LAN, 200o

**PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**

1. Perencanaan
2. Penatausahaan
3. Pertanggungjawaban
4. Pengawasan

Robert D Ebel John E Petersen (2004), Robin Boadway &Anwar Shah (2007),Mardiasmo, 2006, Halim,2012, Ahmad Yani, 2013

**KINERJA KEUANGAN**

1. Kesesuaian dengan SAP
2. Kecukupan pengungkapan
3. Kepatuhan terhadapa peraturan perundang-undangan
4. Efektivitas pengendalian intern

UU No. 15 Tahun 2006,Mahsum, 2006, Halim 2012, Bastian , 2006

**SISTEM INFORMASI KEUANGAN**

1. Perangkat Lunak
2. Perangkat Keras
3. Pengguna
4. Data Base
5. Jaringan komunikasi

Zaki Baridwan, 2003

Bodnar&Hopwood, 2001, PP No. 65/2010

LAN ,2000

PP psl 4 No.105 Tahun 2000

Rizal, 2014

Mahmudi,2012

Halim, 2012

Mardiasmo,2004

PP No.56 Tahun 2005

Bastian 2002

PP No 105/2000

Mardiasmo 2004

Halim 2012

Mahmudi 2010

Halim,2012

LAN 2000

Hafiz 2008

PP No 56 Tahun 2005

Ahmad Yani, 2013

PP No. 45 Tahun 2013

Mardiasmo,2004

Ahmad Yani, 2013

PMK No.46/2006

**Gambar 2.3**

**Paradigma Penelitian**

* 1. **Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan kajian pustaka dan kerangka pemikiran, maka hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Reformasi keuangan daerahberpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah.
2. Tata kelola pemerintahanberpengaruh terhadap Pengelolaan Keuangan Daerah.
3. Sistem Informasi keuanganberpengaruh terhadap pengelolaan keuangan daerah.
4. Reformasi keuangan daerah, tata kelola pemerintahan dan sistem informasi keuangan berpengaruh terhadap Pengeloaan Keuangan daerah.
5. Pengelolaan keuangan daerah berpengaruhterhadap kinerja keuangan.