

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Kebijakan otonomi daerah memberikan wewenang kepada daerah untuk mengurus dan mengatur kebutuhan masyarakat daerahnya. Konsep pembangunan harus lebih diarahkan lagi pada pembangunan berbasis tingkat terendah dalam suatu struktur pemerintahan daerah. Peranan pemerintah daerah dalam pembangunan daerah pada era otonomi daerah sangat penting, dimana secara langsung mendukung pemerintah daerah dalam membangun pondasi daerah itu sendiri.

Dalam pengelolaan keuangan daerah telah diatur dalam Permendagri No. 58 Tahun 2005 sebagai Kepmen No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pelaksanaan, Penatausahaan, Pertanggungjawaban, dan Pengawasan Keuangan Daerah serta tata cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pelaksanaan tata cara keuangan daerah dan penyusunan perhitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah

Regulasi aturan-aturan tersebut dirasakan sangat menyulitkan dalam hal pelaksanaan karena di samping butuh waktu untuk mempelajari sekaligus memahami, kendala berikutnya adalah adanya aturan-aturan pelaksanaan yang belum dikeluarkan, baik itu turunan dari undang-undang maupun peraturan-peraturan pemerintah itu sendiri, tapi pemerintah tentunya tidak boleh hanya menunggu dengan tidak melaksanakan aturan yang ada.

Kalau hal ini dilakukan sudah pasti apabila ada pemeriksaan, maka akan menjadi temuan tentunya. Perubahan-perubahan aturan yang demikian cepat akan banyak menimbulkan masalah-masalah dalam hal pengelolaan keuangan daerah terutama pada pertanggungjawaban akhir kegiatan.

Perubahan-perubahan pada aturan pelaksanaan inilah yang sangat merepotkan pada tatanan implementasi di Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara karena perubahan-perubahan aturan tersebut. Namun, upaya untuk itu Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara melakukan pelatihan-pelatihan dan menghadirkan para ahli keuangan untuk mengatasi ketidakpahaman aparatur pemerintah di masing-masing unit kerja yang ada.

Regulasi yang baik adalah penting, sebab diharapkan dapat menciptakan pelaksanaan pemerintah yang baik (*good governance*), sehingga dalam pembuatan aturan-aturan pelaksanaan harus profesional dan bertanggung jawab, jadi tidak hanya pihak-pihak yang akan melaksanakan saja yang harus mematuhi atau mengikuti aturan-aturan tapi pihak regulator atau pembuat aturan tidak mau mendengar, melihat dan memperhatikan *best practice* sekaligus diadakan uji publik dahulu, setelah itu baru diimplementasikan. Sehingga tidak membuat aparatur di daerah menjadi bingung. Hal ini dapat dimaklumi karena aparatur pemerintah daerah baru memahami dan melaksanakan aturan yang diberlakukan tahun anggaran 2003 (Kepmendagri No. 29 Tahun 2002) kemudian pada tahun 2004 harus berubah total mengikuti aturan permendagri No. 58 Tahun 2005.

Masih banyaknya daerah, termasuk aparatur Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara, yang belum memahami Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permedagri) No. 58 Tahun 2005 yang menjadi salah satu kendala implementasi penyusunan anggaran tentang Pedoman Pengelolaan

Keuangan Daerah. Tetapi masalah ini tidak akan berlangsung lama, asalkan setiap daerah memiliki komitmen untuk segera mengimplementasikannya.

Berbicara mengenai kebijakan pengelolaan keuangan daerah tidak terlepas dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang dilakukan dengan menekankan pada konsekuensi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Terbitnya Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-undang No. 22 tahun 1999 memberikan warna baru landasan penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan daerah berdasarkan pada Undang-undang No. 58 tahun 2005 tersebut bertumpu pada upaya peningkatan efisiensi, efektifitas, akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan keuangan publik baik dari sisi pendapatan maupun belanja. Inti perubahan yang akan dilakukan antara lain mempertajam esensi pengelolaan keuangan daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah yang menyangkut penjabaran terhadap hak dan kewajiban daerah dalam mengelola keuangan publik, meliputi mekanisme penyusunan, pelaksanaan dan penatausahaan, pengendalian dan pengawasan, serta pertanggungjawaban keuangan daerah.

Otonomi Daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa dan bertanggung jawab untuk mengelola sumber daya yang memiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah sendiri. Menurut Abdul Halim **“Otonomi Daerah adalah wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya menurut kehendak sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku”**.¹

Tujuan otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antara daerah dan meningkatkan kualitas pelayanan public agar lebih efisien dan responsif terhadap terhadap kebutuhan, potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing. Salah satu tujuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah

¹Abdul Halim, **Akuntansi Sektor Publik-Akuntansi Keuangan Daerah**, Edisi Ketiga, Cetakan Ketiga: Salemba Empat, Jakarta, 2008, hal. 1

agar pembangunan daerah berjalan dengan seiring dengan pembangunan pusat. Adanya otonomi daerah maka diharapkan untuk setiap daerah dapat mengelola keuangan daerahnya sendiri agar pembangunan daerah dapat cepat bertumbuh.

Proses pembangunan di era otonomi daerah memberikan peluang yang besar bagi pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan yang mengutamakan potensi serta keunggulan daerah sesuai dengan karakteristik daerah sehingga hasil dari APBD dapat memenuhi keinginan dari semangat otonomi daerah itu sendiri. Pemerintah daerah juga dituntut melakukan pengelolaan keuangan daerah yang tertib, transparan, dan akuntabel agar tujuan utama pemerintah dapat tercapai yaitu mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat kepada peraturan perundang-undang, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatuhan dan manfaat untuk masyarakat. Keberhasilan dalam suatu pembangunan di daerah tidak lepas dari aspek pengelolaan daerah yang dikelola dengan manajemen yang baik pula.

Undang-undang No. 32 2004 tentang Pemerintah Daerah juga mengamanahkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan peran serta masyarakat. Selain itu terdapat beberapa peraturan perundang-undang yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yaitu Undang-undang No. 58 Tahun 2005 tentang system perencanaan pembangunan

Nasional. Undang-undang diatas merupakan untuk mengelola keuangan Negara dan daerah secara efektif dan efisien.

Adanya undang-undang tersebut telah memberi kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah ditingkat kabupaten untun menyelenggarakan semua urusan pemerintah mulai dari perencanaan,pengendalian dan evaluasi, sehingga mendorong Pemerintah Daerah untuk lebih memberdayakan semua potensi yang dimiliki dalam rangka membangun dan mengembangkan daerahnya.

Sebelum era otonomi dan desentralisasi, pendanaan utama pemerintah daerah berasal dari pemerintah pusat dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan pajak dan retribusi sebagai instrument utama pemerintah daerah. Potensi daerah berupa Sumber Daya Alam (SDA) maupun Sumber Daya Manusia (SDM) tidak tersebar secara merata pada tiap-tiap daerah otonom. Permasalahan antar pemerintah daerah muncul dalam hal upaya mengumpulkan sumberpendanaan untuk biaya pembangunan. Pemerintah pusat berupaya untuk mengurangi kesenjangan ini dengan mengeluarkan UU No. 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah.

Dalam sistem pemerintah daerah dapat 2 subsitem, yaitu Satuan Kerja Pengelolaan Keuangan Daerah (SKPD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Laporan keuangan SKPD merupakan sumber untuk menyusun laporan keuangan SKPD, oleh karena itu setiap SKPD harus menyusun laporan keuangan sebaik mungkin. Dalam upaya mewujudkan pemerintah yang transparan dan akuntabel dibutuhkan adanya satu jaminan bahwa segala aktivitas dan transaksi pemerintah terekam secara baik dengan ukuran-ukuran yang jelas dan

dapat diikhtisarkan melalui proses akuntansi dalam bentuk laporan, sehingga dapat dilihat segala yang terjadi dan terdapat didalam ruang entitas pemerintah tersebut.

Segala upaya konkrit untuk menunjukkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara/Daerah adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan dapat diandalkan serta disusun dengan mengikuti Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) yang telah diterima secara umum. Hal ini diatur dalam peraturan Pemerintah Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (PKPKD), kepada daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) yang mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada kepala SKPD, pada akhirnya akan meminta kepala SKPD membuat pertanggung jawaban atas kewenangan yang akan dilaksanakannya. Bentuk pertanggungjawaban tersebut bukanlah SPJ (Surat Pertanggungjawaban), tetapi berupa laporan keuangan. SKPD melaksanakan proses akuntansi untuk menyusun laporan keuangan yang akan disampaikan kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan daerah. Kertas kerja/laporan keuangan oleh SKPD ini dilatarbelakangi oleh permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standart Akuntansi Pemerintah (SAP).

Tapanuli Utara (Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) merupakan salah satu instansi yang berada di wilayah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara sekaligus membuat pertanggungjawaban atas kewenangan yang dilaksanakannya sesuai dengan Permendagri No. 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Kabupaten Tapanuli Utara sebagai salah satu kabupaten yang ada di Provinsi Sumatra Utara yang memiliki banyak potensi yang dapat digali untuk dijadikan sebagai sumber pendapatan daerah. Perekonomian Kota Medan digerakkan oleh sector tersier dan sekunder secara dominan yaitu sektor perdagangan/hotel/restoran, telekomunikasi, transportasi, dan industri pengelolaan yang dapat meningkatkan PAD yang akan mempengaruhi pengelolaan keuangan daerah.

Berikut dibawah ini adalah APBD Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara periode 2015 – 2018 dapat dilihat pada table 1.1

Tabel 1.1

APBD Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara Periode 2015 – 2018

Tahun	Keterangan		
	Pendapatan (Rp)	Belanja (Rp)	Pembiayaan (Rp)
2015	1.098.082.192.329,00	1.130.322.259.521,27	131.014.316.468,27
2016	1.275.823.048.331,44	1.201.285.667.306,32	108.872.436.249,88
2017	1.231.044.439.187,33	1.025.287.875.823,33	42.862.317.599,99
2018	1.313.649.617.104,60	1.136.914.976.677,18	56.022.019.147,88

Sumber: Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara

Dari data pada Tabel 1.1 diatas memperlihatkan bahwa APBD Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara secara umum mengalami peningkatan dari tahun 2015 sampai tahun 2018, namun terjadi penurunan pendapatan pada tahun 2017 senilai Rp 44.778.609.124 dan mengalami peningkatan di tahun 2018 sebesar 82.605.177.917 dan terjadi penurunan anggaran belanja pada

tahun 2017 senilai 175.997.791.483 dan mengalami peningkatan anggaran belanja pada tahun 2018 sebesar 111.627.100.854.

Berikut dibawah ini adalah APBD Surplus/Defisit dan Silpa/Sikpa pada Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara periode 2015-2018 dapat dilihat pada tabel 1.2.

Tabel 1.2

**APBD Surplus/Defisit dan Silpa/Sikpa pada Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara
Periode 2015-2018**

Tahun	Keterangan				
	Pendapatan (Rp)	Belanja (Rp)	Surplus/Defisit	Pembiayaan Netto	Silpa/Sikpa
2015	1.098.082.192.329,00	1.130.322.259.521,27	(32.240.064.192)	131.014.316.468,27	98.774.252.276
2016	1.275.823.048.331,44	1.201.285.667.306,32	74.537.381.025	108.872.436.249,88	34.335.055.225
2017	1.231.044.439.187,33	1.025.287.875.823,33	205.756.563.364	42.864.317.599,99	(162.892.245.765)
2018	1.313.649.617.104,60	1.136.914.976.677,18	176.734.640.427	56.022.019.147,88	(120.712.621.279)

Dari data pada Tabel 1.2 diatas memperlihatkan bahwa APBD Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara mengalami surplus dari Tahun 2016-2018, Tahun 2016 sebesar Rp.74.537.381.025, Tahun 2017 sebesar Rp.205.756.563.364, Tahun 2018 Sebesar Rp.176.734.640.427namun pada Tahun 2015 terjadi defisit sebesar Rp. 176.734.640.427, dan APBD Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara mengalami Silpa Tahun 2015 sebesar Rp.98.774.252.276, Tahun 2016 sebesar Rp.34.335.055.225, namun Tahun 2017 dan Tahun 2018 mengalami Sikpa, Tahun 2017 sebesar Rp. 162.892.245.765, dan Tahun 2018 sebesar Rp.120.712.621.279.

Adapun tingkat efektivitas APBD Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2015 – 2018 sebagai berikut:

Tabel 1.3

Tingkat Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara Tahun Anggaran 2015 - 2018

Tahun Anggaran	Anggaran Pendapatan (Rp)	Realisasi Pendapatan (Rp)	Tingkat Efektivitas	Kriteria
2015	1.093.082.192.239,00	1.117.190.183.201,86	102,20	Cukup efektif
2016	1.275.823.048.331,44	1.197.874.974.979,45	93,90	Kurang efektif
2017	1.231.044.439.187,33	1.221.109.579.448,04	99,20	Cukup efektif
2018	1.313.649.617.104,60	1.290.537.707.622,31	98,20	Kurang efektif
Tingkat Efektivitas Rata-rata			98,375	Cukup efektif

Untuk menghitung rasio efektivitas dengan menggunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi Pendapatan}}{\text{anggaran Pendapatan}} \times 100\%$$

Dari data pada tabel 1.3 diatas dapat diketahui bahwa tingkat efektivitas pengelolaan keuangan Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun 2015 sebesar 102,20 , tahun 2016 mengalami penurunan sebesar 93,90, tahun 2017 mengalami peningkatan sebesar 99,20, dan tahun 2018 mengalami penurunan sebesar 98,20. Berdasarkan perhitungan dari formulasi diatas, tingkat efektivitas pengelolaan keuangan Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2015 sampai 2018 berfluktuasi dengan tingkat efektivitas rata-rata sebesar 98,375. Dengan demikian berarti tingkat efektivitas pengelolaan keuangan Kabupaten Tapanuli Utara masih cukup efektif. Jadi dapat dikatakan bahwa keefektifan pengelolaan keuangan jika pemerintah daerah mampu menyediakan

pelayanan publik. Sebaliknya jika ketidakefektifan pengelolaan keuangan dapat menyebabkan pelayanan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik belum optimal. Feneomena itu terjadi di Kabupaten Tapanuli Utara. Banyaknya masalah yang belum dapat diatasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Tapanuli Utara Tahun 2015-2020 diantaranya sebagai berikut:

1. Masih kurang tersedianya sumber daya manusia yang memadai.
2. Akses dan kualitas pelayanan puskesmas dan rumah sakit masih rendah.
3. Pembuatan identitas kependudukan (KTP, KK, akta kelahiran) masih rumit.
4. Peraturan pemerintah sebagian tidak lanjut pelaksanaan undang-undang belum seluruhnya diterbitkan
5. Degradasi lingkungan masih terjadi, terutama akibat perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang yang belum optimal.
6. Tingkat kesadaran masyarakat masih kurang dalam mengelola lingkungan seperti membuang sampah ke sungai sehingga sungai tercemar
7. Sebagian instansi, pegawai masih kurang disiplin dalam melaksanakan tugasnya
8. Banyak perencanaan pembangunan untuk tempat wisata yang belum di laksanakan pembangunan dihentikan karena kurangnya dana

Menurut Elibison dalam penelitiannya yang berjudul Anaisis Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Samosir menunjukkan bahwa kinerja pengelolaan keuangan pemerintah kabupaten Samosir relatif baik dengan perolehan skor....% atau mencapai 134 dari 178 indikator. Dimana Elibinson dalam penelitiannya menggunakan penelitian triangulasi dan menggunakan Data primer dan data sekunder. Dalam penelitiannya Elibison menggunakan metode skoring.

Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan dan Aset Daerah (BPKPAD) sebagai salah satu SKPD yang ada di wilayah Kabupaten Tapanuli Utara sekaligus sebagai pengguna anggaran juga harus membuat pertanggungjawaban atas kewenangan yang dilaksanakannya sesuai dengan Permendagri No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang SAP.

Dari latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar masalah diatas, maka rumusan permasalahan yang akan di teliti dalam penelitian ini adalah: Bagaimana Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utaraberdasarkan dengan Permendagri No 58 Tahun 2005 ?

1.3 Batasan Masalah

Adapun batasan masalah dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada bidang perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan di badan pengelolaan keuangan dan aset daerah Kabupaten Tapanuli Utara

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis untuk mengadakan penelitian terhadap pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara adalah Untuk mengetahui Pengelolaan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara sudah sesuai dengan Permendagri No. 58 Tahun 2005

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis, untuk memperluas dan memperdalam wawasan penulis dalam bidang pengelolaan keuangan pemerintah.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan tambahan rujukan bagi para mahasiswa atau penelitian yang berminat di bidang keuangan daerah dan perkembangan pembangunan daerah
3. Bagi Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara, yaitu sebagai bahan informasi dan pertimbangan bagi pemerintah daerah mengenai pengelolaan keuangan daerah agar dapat meningkatkan pengelolaan keuangan pemerintah.
4. Bagi Akademis, yaitu hasil penelitian ini diharapkan menjadi tambahan literatur dalam pengembangan ilmu akuntansi yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.

BAB II

URAIAN TEORITIS

2.1 Pengertian Pengelolaan Keuangan

Pengelolaan keuangan adalah sebuah tindakan untuk mencapai tujuan keuangan dimasa yang akan datang. Pengelolaan keuangan meliputi pengelolaan keuangan pribadi, pengelolaan keuangan keluarga dan pengelolaan keuangan perusahaan. Pengelolaan keuangan merupakan bagian penting dalam mengatasi masalah ekonomi, baik masalah ekonomi individu, keluarga maupun perusahaan. Pengelolaan keuangan sangat penting dalam setiap perusahaan, karena dengan pengelolaan keuangan yang baik dapat memperlancar aktivitas perusahaan.

Sedangkan definisi pengelolaan keuangan adalah tindakan administrative yang berhubungan dengan kegiatan perencanaan anggaran, penyimpanan, penggunaan, pencatatan dan pengawasan keluar masuknya uang/dana organisasi.

Dari pengertian pengelolaan keuangan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengelolaan keuangan adalah tindakan administrative yang berhubungan dengan kegiatan perencanaan anggaran, penyimpanan, penggunaan, pencatatan, dan pengawasan serta pertanggungjawapan keluar masuknya uang atau dana organisasi dalam kegiatan pengelolaan keuangan tidak terlepas dari kegiatan berupa perencanaan, pelaksanaan, pencatatan, pelaporan, pertanggungjawapan dan pengawasan dana.

Untuk lebih rinci akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Perencanaan adalah kegiatan untuk menetapkan apa yang ingin dicapai, bagaimana mencapai, berapa lama, berapa orang yang diperlukan dan berapa banyak biaya sehingga perencanaan ini dibuat sebelum suatu tindakan dilaksanakan.
2. Penggunaan meliputi kegiatan berupa pemasukan dan pengeluaran, baik anggaran rutin maupun pembangunan.
3. Pencatatan atau pembukuan adalah pencatatan berbagai transaksi yang terjadi sebagai implementasi dari penganggaran.
4. Pelaporan dan pertanggungjawapan berfungsi untuk memeriksa terutama yang ditunjukkan pada berbagai masalah keuangan meliputi berbagai transaksi-transaksi yang telah dilakukan, apakah transaksi tersebut sesuai dengan pencatatan dan perencanaan anggaran.

2.2 Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah

Sebelum menguraikan pengelolaan Keuangan Daerah terlebih dahulu di kemukakan pendapat mengenai Keuangan Daerah itu sendiri. Adapun pengertian keuangan daerah.

Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri No. 58 Tahun 2005 menyatakan bahwa keuangan daerah adalah :

“Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.”²

Menurut Rahardjo Adisasmita:

“Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut”³

Berdasarkan pengertian keuangan daerah tersebut prinsip keuangan daerah memiliki unsur pokok yaitu hak daerah, kewajiban daerah, dan kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut. Disamping memiliki unsur-unsur pokok diatas, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang di tetapkan berdasarkan peraturan undang-undang. Selain itu APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan

²Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 58 tahun 2005 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 Ayat 5, Hal 3

³Rahardjo Adisasmita, **Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah**, Edisi Pertama; Graha Ilmu, Yogyakarta, 2014, hal. 34

bertanggungjawab. Hal tersebut di harapkan agar sesuai dengan tujuan pembangunan dan tuntutan masyarakat yang semakin berkembang akhir-akhir ini.

Dari aspek pelaksanaan, pemerintah daerah diuntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

Dalam rangka pelaksanaan Keuangan Pemerintah Daerah sebagaimana di tetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat (13):

“Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proposial, demokratis, transparan, dan bertanggungjawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan pertimbangan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaranpendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantu”.⁴

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut.

Sedangkan menurut Muindro Renyowijoyo: **“Pengelolaan Keuangan Daerah adalah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah”**.⁵

Dari pengertian pengelolaan keuangan daerah tersebut maka proses pengelolaan keuangan daerah dimulai dari perencanaan/penyusunan, pelaksanaan anggaran/pengelolaan

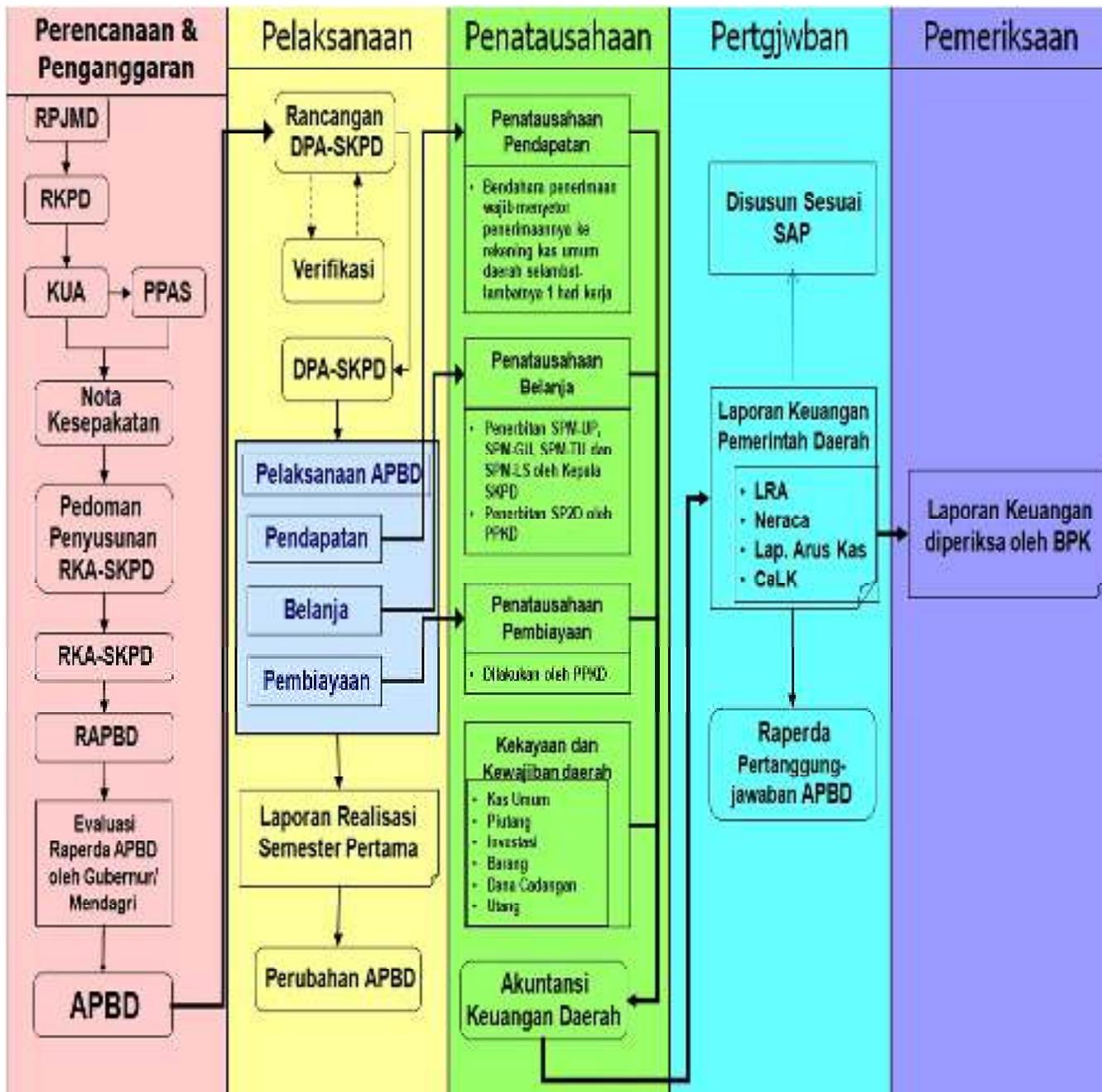
⁴UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat 13

⁵ Muindro Renyowijoyo, **Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba**, Edisi 3: Mitra Wacana Media, Jakarta 2013, Hal. 119.

kas, penatausahaan keuangan daerah/pengadaan barang dan jasa, akuntansi dan pelaporan, pengelolaan asset dan pengawasan internal.

2.3 Siklus Pengelolaan Keuangan Daerah

Tabel 2.1



2.3.1 Perencanaan/penganggaran (APBD)

Penyusunan APBD diawali dengan perencanaan daerah. Perencanaan pembangunan daerah secara khusus diatur dalam UU No. 58 Tahun 2005 tentang sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengatur tahapan perencanaan mulai dari Rencana Pemerintah Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pemerintah Jangka Menengah Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renja SKPD).

Sesuai dengan Undang-undang No. 58 Tahun 2005 tentang Pemerintah Daerah pasal 181 dan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 17-18, yang menjelaskan bahwa proses penyusunan APBD harus di dasarkan pada penetapan skala prioritas dan plafon anggaran, rencana kerja pemerintah dan kebijakan APBD yang telah di sepakati bersama. Proses penyusunan RAPD berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS).

Merencanakan anggaran pendapatan merupakan hal penting yang pertama kali harus dilakukan oleh pemerintah sebelum menentukan anggaran belanja, sebab terdapat ketentuan perundangan bahwa setiap pengeluaran yang di anggarkan harus di dukung dengan adanya kepastiaan akan tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Perencanaan penggaran pendapatan sangat penting untuk menentukan tingkat kemampuan keuangan pemerintah dalam pelayanan public, melaksanakan kebijakan alokasi dan distribusi anggaran, serta menentukan arah kebijakan pembiayaan anggaran.

Hal-hal yang harus di perhatikan dalam perencanaan adalah:

- a. Adanya kerangka peraturan perundangan yang komprehensif sebagaimana diamanatkan oleh kerangka hukum nasional mengenai pengelolaan keuangan daerah
- b. Kerangka peraturan perundangan daerah mencakup ketentuan untuk meningkatkan transparansi masyarakat
- c. Target anggaran layak dan berdasarkan proses penyusunan anggaran yang realistis
- d. Anggaran memihak kelompok miskin
- e. Sistem pemantauan dan evaluasi partisipatif yang komprehensif dalam proses perencanaan dan penganggaran telah terbentuk
- f. Pengendalian pengeluaran digunakan untuk memastikan kinerja anggaran

2.3.2 Pelaksanaan Anggaran / Pengelolaan Kas

Pada pemerintah pusat, pelaksanaan APBD dimulai dengan di terbitkannya Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Segera setelah suatu tahun anggaran dimulai (01 Januari), maka DIPA harus segera diterbitkan untuk di bagikan kepada satuan-satuan kerja sebagai pengguna anggaran pada kementerian/lembaga. Seperti pada pemerintahan pusat, pada pemerintah daerah juga harus menempuh cara yang sama dengan sedikit tambahan prosedur. Setelah terbitnya peraturan daerah tentang APBD , SKPD wajib menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA). Ada pun pengertian anggaran menurut Catur Sasongko/ Safrida Rumondang Parulian Anggaran adalah **“Merupakan rencana kegiatan yang akan dijalankan oleh manajemen dalam satu periode yang tertuang secara kuantitatif.”**⁶ dengan demikian fleksibilitas penggunaan anggaran di terbitkan kepada penggunaan anggaran DPA disusun secara rinci menurut klasifikasi organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja disertai indikator kinerja. Jika DIPA bagi kementerian/lembaga sudah dapat dijadikan dokumen untuk segera melaksanakan anggaran pemerintah pusat, pada pemerintah daerah masih diperlukan Surat

⁶Catur Sasongko/ Safrida Rumondang Parulian, **Anggaran**, Penerbit Salemba Empat, Jakarta, 2010, Hal. 2

Penyediaan Dana (SPD). SPD merupakan suatu dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan. SPD ini diperlukan untuk memastikan bahwa dana yang diperlukan melaksanakan kegiatan sudah tersedia pada saat kegiatan berlangsung. Setelah DPA dan SPD terbit, maka masing-masing satuan kerja wajib melaksanakan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya.

Selanjutnya atas pelaksanaan kegiatan oleh satuan kerja, ada dua sistem yang terkait dengan pelaksanaan anggaran, yaitu sistem penerimaan dan sistem pembayaran.

a. Sistem Penerimaan

Seluruh penerimaan negara/daerah harus disetor ke Rekening Kas Umum Negara/Daerah dan tidak diperkenankan digunakan secara langsung oleh satuan kerja yang melakukan pemungutan (Azas Bruto). Oleh karena itu, penerimaan wajib di setor ke Rekening selambat-lambatnya pada hari berikutnya. Dalam rangka mempercepat penerimaan pendapatan, bendahara umum negara/daerah (BUN/BUD) dapat membuka rekening penerimaan pada bank. Bank yang bersangkutan wajib menyetorkan penerimaan pendapatan setiap sore hari ke rekening kas umum negara/daerah.

b. Sistem Pembayaran

Belanja membebani anggaran negara/daerah setelah barang/jasa diterima. Oleh karena itu terdapat pengaturan yang ketat tentang sistem pembayaran. Dalam sistem pembayaran terdapat dua pihak yang terkait, yaitu pengguna anggaran/barang dan BUN/BUD.

Pelaksanaan anggaran dilakukan dengan mengikuti suatu sistem dan prosedur akuntansi. Sistem ini diperlukan untuk tujuan tugas hal, yaitu :

1. untuk menetapkan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terkait sehingga jelas pembagian kerja dan tanggungjawab diantara mereka.
2. untuk terselenggarakannya pengendalian intren dalam menghindari terjadinya penyelewengan.
3. untuk menghasilkan laporan keuangan pemerintah yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP).

Sesuai dengan amanat undang-undang No. 58 tahun 2005 tentang pembendaharaan negara diperlukan suatu sistem pengelolaan kas negara/daerah yang baik. Sebagaimana diketahui bahwa unit-unit yang terkait dengan penerimaan dan pengeluaran negara dipemerintah pusat tersebar diseluruh departement/lembaga serta kecermatan mereka dalam pembuatan perencanaan penerimaan dan pengeluaran masing-masing kementerian negara/lembaga.

Hal-hal yang diperlukan dalam pengelolaan kas adalah :

- a. kebijakan, prosedur, pengendalian untuk mendorong pengelolaan kas yang efisien telah terbentuk.
- b. penerimaan kas, pembayaran kas. Serta surplus, kas temporer di kelola/di kendalikan secara efisien.
- c. terdapat sistem penagihan dan pemungutan pendapatan daerah yang efisien.
- d. peningkatan dan penanganan manajemen pendapatan.

2.3.3 Penatausahaan Keuangan Daerah/Pengadaan Barang dan Jasa

Penatausahaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses pengelolalaan keuangan daerah, Adapun hal-hal yang mencakup penatausahaan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

a. Asas Umum Penatausahaan Keuangan Daerah

Asas-asas umum Penatausahaan Keuangan Daerah menurut kedua peraturan perundang-undang diatas menyebutkan bahwa:

- 1) Penggunaan anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan/pengeluaran dan orang atau badan yang menerima atau menguasai uang/barang/kekayaan daerah, wajib menyelenggarakan penatausahaan sesuai dengan peraturan perundang-undang.
- 2) Pejabat yang menandatangani dan/atau mengesahkan dokumen yang berkaitan dengan surat bukti yang menjadi dasar pengeluaran atas beban APBD bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari penggunaan surat bukti tersebut.
- 3) Semua penerimaan dan pengeluaran dana pemerintah daerah harus di anggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah (BUD).
- 4) Untuk setiap pengeluaran dana atas beban APBD, harus diterbitkan Surat Keputusan Otoritas (SKO) oleh kepala daerah atau surat keputusan lain yang berlaku sebagai surat keputusan otorisasi.
- 5) Kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan DPRD dan pejabat lainnya dilarang melakukan pengeluaran dana atas beban anggaran daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan.

b. Pelaksanaan Penatausahaan Keuangan Daerah

Untuk kepentingan pelaksanaan APBD, maka sebelum dimulainya suatu tahun anggaran kepala daerah sudah harus menetapkan pejabat-pejabat berikut:

1. Pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani Surat Penyediaan Dana (SPD);

2. Pejabat yang diberikan wewenang untuk menandatangani Surat Penerimaan Pembayaran (SPP);
 3. Pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani Surat Perintah Membayar (SPM);
 4. Pejabat yang diberi wewenang mengesahkan Surat Pertanggungjawaban (SPJ);
 5. Pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D);
 6. Pejabat fungsional untuk tugas bendahara penerimaan/pengeluaran;
 7. Bendahara pengeluaran yang mengelola belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja tidak terduga, dan pengeluaran pembiayaan pada SKPD;
 8. Bendahara penerimaan pembantu dan bendahara pengeluaran pembantu; dan
 9. Pejabat-pejabat lainnya yang perlu ditetapkan dalam rangka pelaksanaan APBD
- Adapun wewenang pejabat pelaksanaan APBD lainnya adalah sebagai berikut:

1. Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD (PPK-SKPD) yang diberikan wewenang melaksanakan fungsi tata usaha keuangan pada SKPD;
2. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK) SKPD yang diberi wewenang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program yang sesuai dengan bidang tugasnya;
3. Pejabat yang diberi wewenang menandatangani surat bukti pemunutan pendapatan daerah;
4. Pejabat yang diberi wewenang untuk menandatangani bukti penerimaan kas dan bukti penerimaan lainnya yang sah; dan
5. Pembantu bendahara penerimaan dan/atau pembantu bendahara pengeluaran.

c. Penatausahaan Penerimaan

Penatausahaan atas penerimaan dilaksanakan dengan menggunakan buku kas, buku pembantu perincin objek penerimaan dan buku rekapitulasi penerimaan harian. Sedangkan bukti penerimaan dan atau bukti pembayaran yang di perlukan untuk penatausahaan anggaran adalah:

1. Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKP-Daerah);
2. Surat Ketetapan Retribusi (SKR);
3. Surat Tanda Setoran (STS);
4. Surat Tanda bukti setoran; dan
5. Bukti penerimaan lainnya yang sah.

d. Penatausahaan Pengeluaran

Arti dari pengeluaran daerah seperti dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan terkait adalah semua arus yang keluar dari kas daerah. Hal-hal yang berhubungan dengan penatausahaan pengeluaran antara lain Penyediaan dana, Permintaan pembayaran, Perintah membayar, Pencairan dana dan Pertanggungjawapan penggunaan dana.

Pengadaan barang dan jasa secara sederhana dapat saaj dilakukan tanpa melibatkan banyak pihak dan tanpa tahapan yang panjang, seperti memulai pembelian barang di tempat yang sama dengan pembelian barang sejenis sebelumnya. Sedangkan pengadaan barang dan jasa yang lebih kompleks dapat melibatkan banyak pihak dan tahapan yang panjang, seperti melalui pencitraan dalam jangka panjang atau penyediaan layanan yang berkomitmen pada satu organisasi ke organisasi lain.

Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih perlu di dukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah, diperlu upaya untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabel serta prinsip persaingan /kompetisi yang sehat dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang di biayai APBN/APBD, sehingga di peroleh barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat

Adapun pengertian Pengadaan barang dan jasa menurut Hernold Ferry Makawimbang :**“Merupakan kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa oleh Kementrian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/ Institusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa”**⁷

Selain itu, pengadaan barang/jasa pemerintah yang berpedoman pada peraturan presiden ditunjukkan untuk meningkatkan keberpihakan terhadap industri nasional dan usaha kecil, serta menumbuhkan industri kreatif, inovasi, dan kemandirian bangsa dengan mengutamakan penggunaan industri strategi dalam negeri. Selanjutnya, ketentuan pengadaan barang/jasa pemerintah dalam peraturan presiden ini diarahkan untuk meningkatkan *ownership* pemerintah daerah terhadap proyek/kegiatan yang pelaksanaannya dilakukan melalui skema pembiayaan bersama (*confirmancing*) antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengadaan aset daerah harus didasarkan pada prinsip ekonomi, efisien, dan efektivitas (*value for money*), transparan dan terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel. Pengadaan barang daerah juga harus mengikuti ketentuan peraturan prundangan tentang pengadaan barang dan jasa

⁷Hernold Ferry Makawimbang **Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**, Edisi Perpres R.I No. 54 Tahun 2010, Hal 3.

instansi pemerintah. Pada saat pembelian harus ada dokumen transaksi yang jelas mengenai tanggal transaksi, jenis aset dan spesifikasinya dan nilai transaksi.

Adapun prosedur pengadaan barang (aset) milik daerah adalah sebagai berikut:

- a) pelaksanaan pengadaan barang/jasa dilaksanakan oleh tim dan dikoordinasikan oleh fungsi perlengkapan yang bertujuan untuk tertib administrasi dan optimalisasi pendayaguna serta tertib inventarisasi.
- b) pengadaan barang dapat melalui pengadaan/pemborong pekerjaan, swakelola, hibah/sumbangan, sewa beli, pinjaman dan dana usaha.
- c) prosedur pengadaan barang dimulai dari perencanaan kebutuhan barang oleh masing-masing SKPD dan diakhiri dengan dilaksanakannya pengadaan barang yang dibutuhkan oleh panitia pengadaan barang.
- d) pengadaan barang milik daerah harus mengikuti peraturan perundangan tentang pengadaan barang dan jasa.

2.3.4 Akuntansi dan Pelaporan

Sebagai Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP), BPKP membantu mewujudkan akuntabilitas dalam pelaporan keuangan negara dan daerah. Akuntabilitas pelaporan keuangan negara masih memerlukan perbaikan sebagaimana ditandai dengan masih belum diperolehnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) Tahun 2011, demikian juga atas 20 kementerian/lembaga (K/L) atau 23% dari total K/L, serta pada hampir semua pemerintah daerah (pemda), yaitu 431 pemda atau 87% dari 498 pemda yang diaudit BPK.

Kegiatan yang dilakukan BPKP untuk mendukung terwujudnya akuntabilitas pelaporan keuangan meliputi antara lain:

1. Kegiatan pendampingan penyusunan laporan keuangan kementerian? lembaga atau pemda;
2. Review laporan keuangan kementerian/ lembaga atau pemda sebelum diaudit oleh BPK;
3. Menindaklanjuti hasil temuan BPK;
4. Pendampingan perbaikan sistem pelaporan;
5. Implementasi Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA);
6. Sosialisasi, pembentukan satgas, dan workshop SPIP; dan
7. Peningkatan kapasitas SDM pengelolaan keuangan daerah dan APIP.

Hal-hal yang harus diperhatikan dalam Akuntansi dan Pelaporan adalah:

- a. Adanya kapasitas SDM dan kelembagaan yang memadai untuk fungsi akuntansi dan keuangan;
- b. Sistem informasi akuntansi dan manajemen sudah terintegrasi;
- c. Seluruh transaksi dan saldo keuangan pemerintah daerah dicatat serta akurat dan tepat waktu;
- d. Terdapat laporan keuangan dan informasi manajemen yang dapat diandalkan.

2.3.5 Pengelolaan Asset/Pertanggungjawaban

Pemerintah wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN/APBD, baik dalam bentuk laporan keuangan (*financial accountability*) maupun laporan kinerja (*performance accountability*). Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP), sedangkan laporan kinerja disusun sesuai dengan peraturan pemerintah yang mengatur tentang laporan kinerja instansi pemerintah.

Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan. Laporan keuangan yang disampaikan ke DPR/DPRD adalah laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK. Laporan keuangan yang telah diaudit selambat-lambatnya disampaikan kepada DPR/DPRD selambat-lambatnya 6 bulan setelah anggaran berakhir. Laporan keuangan tersebut terdiri dari:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA);
2. Neraca;
3. Laporan Arus Kas; dan
4. Catatan Atas Laporan Keuangan.

Laporan keuangan di atas disampaikan ke DPR/DPRD dalam rangka pertanggungjawaban pelaksana pengelolaan keuangan selama satu tahun anggaran. Selain laporan keuangan tersebut, juga dilampirkan ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara/daerah dan satuan kerja lainnya yang pengelolaannya diatur secara khusus, seperti: Badan Layanan Umum (BLU).

Diantaranya pengelolaan pemerintah yang baik adalah terciptanya efektifitas kerja dan optimalisasi fungsi, tumbuh baiknya tata kelola keuangan dan aset, keterbukaan informasi publik dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta pengawasan yang terkendali. Hal ini menjadi tujuan mulia untuk perlu diwujudkan dan terus ditingkatkan agar upaya perbaikan maupun solusi dalam menghadapi setiap permasalahan yang berkaitan dengan tata kelola keuangan dan aset daerah menjadi lebih baik, teratur dan terukur.

Aset daerah adalah semua kekayaan daerah yang dimiliki maupun yang dikuasai pemerintah daerah, yang dibeli atau dimiliki maupun yang dikuasai pemerintah daerah, yang

dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari pengelolaan lainnya yang sah, misalnya sumbangan, hadiah, donasi, wakaf, hibah, swadaya dan kewajiban pihak ketiga. Secara umum aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua bentuk, yaitu aset keuangan dan aset nonkeuangan. Aset keuangan meliputi kas dan setara kas, piutang serta surat berharga baik berupa investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Aset nonkeuangan meliputi aset tetap, aset lainnya dan persediaan.

Aset daerah dalam laporan keuangan pemerintah daerah akan ditampilkan di neraca, yaitu pada sisi aset atau aktiva. Aset daerah sebagaimana yang ditampilkan dalam neraca pemerintah daerah bersifat *carry-over*, artinya akan dilaporkan terus di neraca selama aset tersebut masih ada. Informasi aset sebagaimana disajikan dalam neraca sangat penting untuk mengetahui ukuran organisasi, pertumbuhan aset, dan komposisi aset. Berdasarkan informasi tersebut aset sangat bermanfaat untuk membuat pemetaan aset daerah (*asset mapping*) dalam rangka optimalisasi.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan aset adalah:

- a. Ditetapkan dan dilaksanakan kebijakan, prosedur, dan pengendalian mengenai perolehan aset dan pengelolaan aset tetap yang dimiliki secara efektif;
- b. Basis informasi pendukung pengelolaan aset ditetapkan dan dipelihara;
- c. Pengelolaan aset dihubungkan dengan perencanaan dan penganggaran (APBD)

2.3.6 Pengawasan

Pada era informasi ini berbagai peraturan perundang-undang terkait dengan informasi dibidang pengelolaan keuangan negara dan otonomi daerah juga berimplikasi terhadap sistem pengawasan atas pengelolaan keuangan negara. Misalnya dalam penjelasan UU No. 15 Tahun 2004 yang antara lain dinyatakan bahwa untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif,

BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP). Hal ini memperlihatkan strategisnya peran pengawasan sistem pengelolaan keuangan negara.

Selain itu, sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), APIP juga berfungsi untuk memperkuat dan menunjang afektivitas SPIP, sehingga dalam hali ini APIP dapat melakukan pengawasan intern melalui:

- a) Audit, adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi bukti yang dilakukan secara independen, objektif dan profesional berdasarkan standar audit, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, efektivitas, efisiensi, dan keandalan informasi pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Audit internal terbagi atas dua jenis, yaitu:

- 1) Audit kinerja, merupakan audit atas pengelolaan keuangan negara dan pelaksanaan tugas dan fungsi Instansi Pemerintah yang menilai aspek kehematan, efisiensi, dan efektifitas.

Audit kinerja atas pengelolaan keuangan negara antara lain:

1. Audit atas penyusunan dan pelaksanaan anggaran;
2. Audit atas penerimaan, penyaluran, dan penggunaan dana;
3. Audit atas pengelolaan aset dan kewajiban.

Sedangkan audit kinerja atas pelaksanaan tugas dan fungsi antara lain audit atas pencapaian sasaran dan tujuan kegiatan.

- 2) Audit dengan tujuan tertentu, mencakup audit yang tidak termasuk dalam audit kinerja, antara lain audit investigatif, audit atas penyelenggaraan SPIP, dan pencapaian sasaran dan tujuan kegiatan.

b) Review, adalah penelaahan ulang bukti-bukti suatu kegiatan untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan , standar, rencana, atau norma yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan penyusunan laporan keuangan pemerintah, APIP berfungsi untuk melakukan review laporan keuangan pemerintah baik Laporan Keuangan Pemerintahan Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebelum diserahkan kepada BPK untuk diperiksa.

c) Evaluasi, adalah rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standart, rencana, atau norma yang telah ditetapkan dan menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan.

d) Pemantauan, adalah proses penilaian kemajuan suatu program atau kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

e) Kegiatan pengawasan lainnya, antara lain berupa sosialisasi mengenai pengawasan, pendidikan dan pelatihan pengawasan, pembimbingan dan kunsultasi, pengelolaan hasil pengawasan dan pemaparan hasil pengawasan.

Kegiatan audit, review, evaluasi, dan pemantauan merupakan kegiatan yang berkaitan langsung dengan penjaminan kualitas (*quality assurance*) penyelenggaraan fungsi pemerintah.

APBD mempunyai fungsi otoritas, perencanaan, pengawasan, alokasi,distribusi dan stabilitas. APBD, perubahan APBD dan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD setiah tahun ditetapkan dengan perturan daerah.

Dilihat dari aspek masyarakat dengan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahtraan masyarakat yang semakin baik maka dapat meningkatkannya tuntutan masyarakat akan

pemerintahan yang baik, hal ini menjadi tnatnagan tersendiri bagi pemerintahan untuk bekerja secara efesien dan efektif terutama dalam menyediakan layanan prima bagi seluruh masyarakat. Dilihat dari sisi pengelolaan keuangan daerah khususnya pendapatan Asli Daerah (PAD) maka kontribusi terhadap APBD meningkatkan tiap tahun anggaran hal ini didukung dengan tingkat efektivitas dari penerimaan daerah seara khusus sehingga adanya kemauan dari masyarakat untuk membayar kewajibannya kepada pemeritah daerah dalam bentuk pajak dan tertibusi.

2.3 Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam pelaksanaan, proses pengelolaan keuagan daerah mencakup seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana dimulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggung jawapan. Tujuan pengelolaan keuangan daerah adalah untuk menghasilkan kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek keuangan daerah dalam rangka penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Menurut Erlina, dkk:

“Untuk menghasilkan kebijakan, kegiatan dan hubungan hokum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek Keuangan daerah dalam rangka penyelenggaraan kehidupan bernegara”.⁸

Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan manajemen keuangan daerah adalah:

⁸Erlina, Sirojuzilam, Rasdianto, **Pengelolaan dan Akuntansi Keuangan Daerah**. USU Press, Medan, 2012, hal. 4

a. Tanggungjawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangan kepada lembaga atau kepada orang yang berkepentingan yang sah, lembaga atau orang itu termasuk pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah dan Masyarakat Umum.

Adapun unsur-unsur penting dalam tanggungjawab adalah mencakup keabsahan yaitu setiap transaksi keuangan harus pada wewenang hukum tertentu dan pengawasan yaitu tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang serta menjaga terjadinya penghaburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

c. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus di serahkan kepada pegawai yang betul-betul jujur dan dapat dipercaya.

d. Hasil guna (Efektif) Daya guna (Efisien)

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga kemungkinan program dapat di rencanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

e. Pengendalian

Para aparat pengelolaan keuangan daerah, DPRD, dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

2.4 Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah

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

1. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan yaitu dengan membandingkan keluaran dan hasil.
2. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau pengguna masukan untuk mencapai keluaran tertentu
3. Ekonomis, merupakan perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah
4. Transparan, merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah
5. Keadailan, merupakan keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan objektif
6. Kepatuhan, merupakan tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan profesional
7. Bertanggungjawab, merupakan wujud dari kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan
8. Taat pada peraturan perundang-undangan dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undang

2.5 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pemerintah daerah dibagi menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus. Dengan demikian pada pemerintah daerah terdapat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Menurut Nuramalia Hasanah Achmad Fauzi anggaran adalah: **“Hasil dari suatu perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaannya maupun pengeluarannya yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu”**⁹

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan dalam suatu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Menurut Prof.H. Muindro Renyowijoyo, Drs, AK, MM,Phd **“APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung 1 Januari sampai dengan 31 Desember (Pasal 179)”**¹⁰.

Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang telah ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran dimasa yang akan datang.

⁹Nuramalia Hasanah Achmad Fauzi, **Akuntansi Pemerintahan, In Media 2017, hal 129.**

¹⁰Muindro Renyowijoyo **Akuntansi Sektor Publik Organisasi Non Laba**, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2013, Hal. 132.

2.5.1 Struktur APBD

Setelah keluarnya kebijakan ekonomi daerah, maka timbul kensekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah, termasuk dalam struktur APBD. Saat ini struktur APBD mengalami perubahan bukan lagi anggaran

bertimbang seperti sebelumnya, tetapi disesuaikan dengan kondisi keuangan daerah. Artinya setiap daerah memiliki perbedaan struktur APBD sesuai dengan kapasitas keuangan atau pendapatan masing-masing daerah.

Menurut Nurlan Darise, **“Struktur APBD merupakan satukesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah.”¹¹**

a. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun pengertian pendapatan daerah menurut Nurlan Darise: **“Pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah, dana pertimbangan dan pendapatan daerah yang sah dan pendapatan diperoleh dari daerah tersebut yang dipungut berdasarkan peraturan daerah”¹²**.Pendapatan daerah dirinci menurut kelompok pendapatan jenis pendapatan. Kelompok pendapatan meliputi PAD, DAU/DAK, dan lain-lain pendapatan yang sah dan jenis pendapatan meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Alokasi Umum.

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan asli daerah terdiri atas:

- a. Hasil Pajak Daerah
- b. Hasil Retribusi Daerah
- c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

¹¹ Nurlan Darise, **Akuntansi Keuangan Daerah: Akuntansi Sektor Publik: PT Indeks,2008, Hal.133**

¹².Nurlan Darise,, **Akuntansi Keuangan Daerah: Akuntansi Sektor Publik: PT Indeks, 2008, Hal.134**

2. Dana Pertimbangan

Pendapatan dana pertimbangan terdiri atas:

- a. Dana Bagi Hasil
- b. Dana Alokasi Khusus
- c. Dana Alokasi Umum

3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana pertimbangan yang meliputi:

a. Hibah

Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang dan atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

b. Dana Darurat

Dana yang di terima dari Pemerintah berupa uang dan barang dari badan/lembaga terbentuk untuk penanggulangan bencana alam yang disalurkan melalui pemerintah daerah dianggarkan pada lain-lain pendapatan daerah yang sah.

c. Sumbangan

Sumbangan yang di terima dari organisasi/lembaga tertentu/perorangan atau pihak ketiga yang tidak mempunyai konsekuensi pengeluaran maupun pengurangan kewajiban pihak ketiga/pemberi sumbangan dalam peraturan daerah.

d. Lain-lain Pendapatan yang ditetapkan pemerintah termasuk Dana penyesuaian dan Otonomi Khusus.

b. Belanja Daerah

Belanja daerah merupakan semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayaran kembali oleh daerah. Menurut peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 Belanja daerah adalah **“kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurangan nilai kekayaan bersih”¹³**.

Berdasarkan Permendagri No 13 Tahun 2006, Belanja Daerah menurut kelompok belanja terdiri dari:

1. Belanja tidak langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah daerah. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a. Belanja pegawai;
- b. Bunga;
- c. Subsidi;
- d. Hibah;
- e. Bantuan sosial;
- f. Belanja bagi hasil;
- g. Bantuan keuangan;
- h. Belanja tidak terduga

2. Belanja langsung

¹³Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 **Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 ayat 27.**

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung menurut jenis belanja terdiri dari:

1. Belanja Pegawai;
2. Belanja Barang dan Jasa;
3. Belanja Modal.

c. Pembiayaan

Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

Menurut Nunuy Nur afiah:

“Pembiayaan (*financing*) adalah seluruh transaksi keuangan pemerintah, baik penerimaan maupun pengeluaran, yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran”.¹⁴

Dalam penyusunan APBD, ketiga komponen pendapatan daerah harus selalu dalam posnya masing-masing yakni Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah. Akan tetapi, bagaimana kondisi APBD suatu daerah defisit atau surplus, tergantung pada kapasitas pendapatan daerah yang bersangkutan.

Pembiayaan dikelompokkan menurut sumber pembiayaannya yaitu sumber penerimaan daerah dan sumber pengeluaran daerah. Sumber-sumber yang merupakan penerimaan daerah,

¹⁴Nunuy Nur afiah, **Akuntansi Pemerintahan: Implementasi Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah**, Edisi Pertama, Cetakan Ke-1, Jakarta, 2009, hal. 100

antara lain sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, penerimaan penjaminan dan obligasi serta penerimaan dari hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan dan transfer dari dana cabang. Sumber-sumber pembiayaan yang merupakan pengeluaran daerah terdiri atas pembayaran utang pokok yang telah jatuh tempo, penyertaan modal, transfer ke dana cabang dan sisa lebih anggaran tahun sekarang.

Berdasarkan pengertian keuangan daerah menyebut bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah mempunyai hak dan kewajiban. Oleh karena itu, maka pemerintahan daerah memerlukan suatu rencana keuangan setiap tahunnya yaitu dengan menyusun APBD. Dalam penyusunan APBD, strukturnya mengalami beberapa kali perubahan sesuai dengan perkembangan pemerintah dan peraturan yang mengaturnya. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah.

Pendapatan berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Pertimbangan dan Lain-lain Pendapatan yang Sah. Belanja diklasifikasikan menjadi belanja aparatur dan belanja publik. Kemudian dikelompokkan lagi menjadi belanja administrasi dan umum, belanja operasi dan pemeliharaan.

2.5.2 Fungsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Berdasarkan ketentuan dalam pasal 3 ayat 4 UU no. 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, fungsi APBD adalah sebagai berikut:

1. Fungsi otoritasasi

Mengandung makna bahwa anggaran menjadi dasar untuk merealisasikan pendapatan dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD suatu kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan.

2. Fungsi perencanaan

Mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi pengawasan

Mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah.

4. Fungsi alokasi

Mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian daerah.

5. Fungsi distribusi

Mengandung makna bahwa kebijakan-kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

6. Fungsi stabilitas

Mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

2.6 Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah

Tahap setelah operasionalisasi anggaran adalah pengukuran kinerja untuk menilai prestasi manajer dan unit organisasi yang dipimpinya. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan yang lebih baik.

Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik dibelanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukkan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efisien dan efektif. Kinerja adalah keluaran/ hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah tercapai hubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Kinerja dapat diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Sedangkan definisi kinerja merupakan suatu prestasi atau tingkat keberhasilan yang dicapai oleh individu atau suatu organisasi dalam melaksanakan tugas pada suatu periode tertentu.

Menurut Peraturan Menteri dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 menyatakan bahwa: **“Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah tercapai hubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.”**¹⁵

Kinerja (*Performance*) dapat diartikan sebagai aktivitas terukur dari suatu entitas selama periode tertentu sebagai bagian dari ukuran keberhasilan pekerjaan. Menurut Deddy Nordiawan, Ayuningtyas Hertianti, Pengukuran Kinerja adalah: **“Instrumen yang digunakan untuk menilai hasil akhir pelaksanaan kegiatan terhadap target dan tujuan kegiatan yang telah ditetapkan”**.¹⁶

Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur-unsur laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah perhitungan APBD. Dalam konteks organisasi pemerintah daerah, pengukuran SKPD dilakukan untuk menilai seberapa baik SKPD

¹⁵Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 1 ayat 7

¹⁶Deddy Nordiawan, Ayuningtyas, **Akuntansi Sektor Publik**, Edisi Kedua: Salemba Empat, Jakarta, 2011, hal. 158

tersebut melakukan tugas pokok dan fungsi yang dilimpahkan kepadanya selama periode tertentu.

Kinerja (Amstrong dan Baron, 1998: 15) adalah: **“Hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi”**.¹⁷

Dalam konteks organisasi pemerintah daerah, pengukuran kinerja SKPD dilakukan menilai seberapa baik SKPD tersebut melakukan tugas pokok dan fungsi yang dilimpahkan kepadanya selama periode tertentu. Kinerja pemerintah daerah bukan dilihat dari seberapa besar laba yang diperoleh maupun seberapa ketat penggunaan dana, melainkan dari dampak yang diberikan atas program dan kegiatan yang telah dilakukan pemerintah daerah. Untuk mengetahui apa saja yang diberikan oleh organisasi seperti pemerintah daerah tidak bisa dilihat dari laporan keuangan.

2.7 Penelitian Terdahulu

Menurut Elibison Simbolon (2015) dalam penelitiannya Analisis Pengelolaan Keuangan Pemerintahan Kabupaten Samosir. Hasil studi menunjukkan bahwasanya kinerja pengelolaan keuangan pemerintah Kabupaten Samosir relatif baik, dengan hasil menunjukkan bahwa indikator perencanaan dan penganggaran dengan skor 82,35% atau 42 dari 51 dinilai cukup efektif, indikator pelaksanaan anggaran (pengelolaan kas) memperoleh skor sebesar 95,12% atau 39 dari 41 indikator dinilai efektif, indikator pengadaan barang dan jasa (penatausahaan) memperoleh skor sebesar 100% atau 5 dari 5 indikator dinilai sangat efektif, indikator pengelolaan aset memperoleh skor 90,90% atau 20 dari 22 indikator dinilai cukup efektif, indikator pengawasan memperoleh skor sebesar 94,44% atau 17 dari 18 indikator dinilai efektif.

¹⁷Wibowo. **Manajemen Kinerja**, Edisi Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 7

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Samosir memperoleh skor sebesar 97,10% atau mencapai 174 dari 178 indikator. Hal ini menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Samosir efektif.

2.8 Kerangka Konseptual

Analisis pengelolaan keuangan daerah pemerintah di Kabupaten Tapanuli Utara dibutuhkan untuk mengetahui tingkat kebutuhan efektivitas dalam penggunaan anggaran, serta sebagai bahan masukan bagi pemerintah itu sendiri untuk perumusan kebijakan keuangan daerah dimasa mendatang yang akuntabel. Sehingga dapat mengetahui faktor-faktor pengelolaan serta penggunaan anggaran daerah Kabupaten Tapanuli Utara dapat benar-benar diarahkan ke sektor-sektor yang secara potensial dapat mendorong percepatan pembangunan daerah dan menciptakan pengembangan wilayah.

Kabupaten Tapanuli Utara diharapkan dapat terus meningkat pengelolaan keuangan dan akuntabilitas. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah segera merespon perubahan yang diinginkan oleh masyarakat sebagai pemangku kepentingan. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) diharapkan memiliki kinerja yang baik yang menunjukkan penatalayanan dan akuntabilitas mereka terhadap sumber daya masyarakat yang dikelolanya. Agar Pemerintah Daerah Kabupaten Tapanuli Utara dapat menjalankan kegiatan dengan baik dan mampu memperbaiki kualitas pelayanan terhadap masyarakat, maka dirancang sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah agar peningkatan dan perbaikan pemerintah daerah dapat dilakukan secara berkesinambungan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan di Badan Pengelola Keuangan Pendapatan dan Aset Daerah (BPKPAD) Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara, Provinsi Sumatera Utara yang beralamat di Jln. Let. Jend. Suprpto No.1 Tarutung

3.2 Desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dengan pendekatan triangulasi yaitu kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif menggunakan teknik analisis deskriptif yang dinyatakan dalam sebaran frekuensi dan persentase. Analisis kualitatif digunakan untuk memperoleh data yang dapat memberi informasi tentang pengelolaan keuangan pemerintah. Sedangkan Pendekatan kuantitatif adalah penelitian yang analisisnya lebih fokus pada data numeik (angka), skor (nilai) dan pertanyaan-pertanyaan yang dinilai dan dianalisis dengan sistem sistematis.

3.3 Jenis Penelitian dan Sumber Data

Jenis penelitian yang digunakan yaitu Kualitatif dengan penjabaran deskriptif yang menggambarkan fenomena dan suatu kondisi. Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian dan berupaya menarik realitas itu kepermukaan sebagai suatu ciri, karakter, seifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi maupun fenomena tertentu.

Suatu penelitian tersebut bertujuan untuk memperoleh gambaran untuk memahami dan menjelaskan pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tapanuli Utara. Dimana data yang terkumpul merupakan hasil dari lapangan yang diperoleh melalui pengumpulan data primer seperti observasi, wawancara, studi pustaka, dan pengumpulan data sekunder seperti data pendukung yang diperoleh dari arsip/dokumen yang sudah ada atau literatur tulisan yang sangat berkaitan dengan judul penelitian.

Adapun data yang dikumpulkan dan digunakan untuk mendukung penulisan yaitu:

a. Data primer

Data yang diperoleh dengan cara melakukan penelitian langsung ke lapangan dan memperoleh atau mengumpulkan keterangan untuk selanjutnya diolah sesuai dengan kebutuhan penelitian. Dalam penelitian ini data primer yang digunakan terdiri dari hasil kuesioner di bidang perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran (pengelola kas), pengadaan barang dan jasa, akuntansi dan pelaporan, pengelolaan aset dan pengawasan yang dibagikan kepada pejabat pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Tapanuli Utara.

3.4 Populasi dan Sampel

3.4.1 Populasi

Populasi adalah Keseluruhan subjek penelitian. Pengertian populasi menurut Puguh Suharso adalah **“...Seluruh elemen penelitain, biasanya dapat berupa orang, produk, lembaga, industri, dan sebagainya..”**¹⁸ Adapun populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan dan Aset Daerah (BPKPAD) yang berjumlah 66 orang.

3.4.2 Sampel

Sampel merupakan sebagian dari individu yang menjadi objek penelitian. Pengertian sampel menurut Puguh Suharso adalah **“...Suatu himpunan bagian dari populasi yang anggotanya disebut sebagai subjek, sedangkan anggota populasi adalah elemen.”**¹⁹ Pengambilan sampel dapat digunakan dengan cara mengambil sebagian populasi sebagai objek penelitian. Menurut Puguh Suharso Desain *Sampling* adalah **“Kelompok data penelitian yang dikategorikan untuk mencatat sebagian dari seluruh elemen penelitian sebagai subjek penelitian...”**²⁰ Dalam penelitian ini, kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan sampel adalah sebagai berikut:

1. Menduduki jabatan sebagai kepala Badan, Sekretaris badan, kepala bagian keuangan, kepala sub bidang keuangan di pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara.

¹⁸Puguh Suharso, **Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Bisnis (Pendekatan Filosofi dan Praktis)**, PT indeks, Jakarta Barat, 2009, Hal. 56.

¹⁹ Puguh Suharso **Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Bisnis (Pendekatan Filosofi dan Praktis)**, PT indeks, Jakarta Barat, Hal. 56.

²⁰Puguh Suharso **Metode Penelitian Kuantitatif Untuk Bisnis (Pendekatan Filosofi dan Praktis)**, PT indeks, Jakarta Barat, Hal. 57.

2. Memiliki latar belakang pendidikan Sarjana Ekonomi dan masa kerja minimal dua Tahun
3. Individu terlibat dalam penyusunan anggaran dan laporan keuangan di Pemerintah Tapanuli Utara.

Dalam penelitian ini, yang menjadi sampel adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1
Daftar sampel

Susunan Organisasi BPKPAD	Sampel	Jumlah
I. SEKRETARIAT		
1. Kepala Badan Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset	Kepala Badan Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset	1 Orang
2. Sekretaris	Kepala Sekretaris	1 Orang
3. Kasubbag Umum dan Kepegawaian	Kepala Kasubbag Umum dan Kepegawaian	1 Orang
4. Analisis Layanan Umum	Kepala Analisis Layanan Umum	1 Orang
5. Pengadministrasian Kepegawaian	Kepala Pengadministrasian Kepegawaian	1 Orang
6. Kasubbag. Keuangan	Kepala Kasubbag. Keuangan	1 Orang
7. Bendahara Pengeluaran	Kepala Bendahara Pengeluaran	1 Orang
8. Pengelolaan Data Keuangan	Kepala Pengelolaan Data Keuangan	1 Orang
9. Pengelola PAD	Kepala Pengelola PAD	1 Orang
10. Pengelola Data Keuangan	Kepala Pengelola Data Keuangan	1 Orang
11. Kasubbag Program	Kepala Kasubbag Program	1 Orang
12. Analis Perencanaan Anggaran	Kepala Analis Perencanaan Anggaran	1 Orang

13. Pengadministrasian Perencanaan dan Program	Kepala Pengadministrasian Perencanaan dan Program	1 Orang
II. Bidang Anggaran	.	.
1. Kabid. Anggaran	Kepala Kabid Anggaran	1 Orang
2. Plt Kasubbid Penyusunan Anggaran BTL/Pengelolaan Data Perencanaan Penganggaran	Kepala Plt Ksubbid Penyusunan Anggaran BTL/Pengelolaan Data Perencanaan Penganggaran	1 Orang
3. Kasubbid Analisis dan Evaluasi	Kepala Kasubbid Analisis dan Evaluasi	1 Orang
4. Pengelola Data Anggaran	Kepala Pengelola Data Anggaran	1 Orang
5. Analis Anggaran	Kepala Analis Anggaran	1 Orang
III. Bidang Keuangan	.	.
1. Kabid Keuangan	Kepala Kabid Keuangan	1 Orang
2. Plt. Kaseksi. Verifikasi Keuangan	Kepala Plt. Kaseksi. Verifikasi Keuangan	1 Orang
3. Verifikator Keuangan	Kepala Verifikator Keangan	1 Orang
4. Pengolala Data Keuangan	Kepala Pengelola Data Keuangan	1 Orang
5. Pengadministrasi Keuangan	Kepala Pengadministrasi Keuangan	1 Orang
6. Kasubbid. Akuntansi	Kepala Kasubid. Akuntansi	1 Orang
7. Analis Keuangan	Kepala Analis Keuangan	1 Orang
8. Kasubbid Perbendaharaan	Kepala Kasubbid Perbendaharaan	1 Orang

9. Pengelola Data Keuangan	Kepala Pengelola Data Keuangan	1 Orang
IV. Bidang Penagihan dan Evaluasi Pendapatan	.	.
1. Kabid Penagihan dan Evaluasi Pendapatan	1. Kepala Kabid Penagihan dan Evaluasi Pendapatan	1 Orang
2. Kasubbid Penagihan	Kepala Kasubbid Penagihan	1 Orang
3. Analis Pajak	Kepala Analis Pajak	1 Orang
4. Kasubbid Pembukuan dan Pelaporan	Kepala Kasubbid Pembukuan dan Pelaporan	1 Orang
5. Pengelola Data Realisasi Penerimaan Pendapatan Daerah	Kepala Pengelola Data Realisasi Penerimaan Pendapatan Daerah	1 Orang
6. Kasubbid Evaluasi dan Penagihan	Kepala Kasubbid Evaluasi dan Penagihan	1 Orang
V. Bidang Aset		
1. Kabid Aset	Kepala Kabid Aset	1 Orang
2. Plt. Kasubbid Perencanaan dan Penatausahaan	Kepala Plt. Kasubbid Perencanaan dan Penatausahaan	1 Orang
3. Penginventaris Barang dan ATK	Kepala Penginventaris Barang dan ATK	1 Orang
4. Plt. Kasubbid Penggunaan dan Pemanfaatan	Kepala Plt. Kasubbid Penggunaan dan Pemanfaatan	1 Orang
5. Pengelolaan Data dan Aset	Kepala Pengelolaan Data dan Aset	1 Orang
6. Plt. Kasubbid Pemindah tangan dan Penghapusan/Analis Keuangan	Kepala Plt Pemindah tangan dan Penghapusan/Analis Keuangan	1 Orang

VI. Bidang Pendapatan dan Penetapan		
1. Kabid Pendataan dan Penetapan	Kepala Pendataan dan Penetapan	1 Orang
2. Kasubbid Pendataan dan Penilaian	Kepala Kasubbid Pendataan dan Penilaian	1 Orang
3. Pengelola Data Keuangan	Kepala Pengelola Data Keuangan	1 Orang
4. Analis Pemasaran dan Kerjasama	Kepala Analis Pemasaran dan Kerjasama	1 Orang
Plt. Kasubbid Pemeriksaan dan Keberatan/Pengelolaan Sistem Informasi	Kepala Pemeriksaan dan Keberatan/Pengelolaan Sistem Informasi	1 Orang
Total Sampel		45 Orang

3.5 Metode Pengumpulan Data

Adapun Metode pengumpulan data yang dilakukan terdiri dari:

a. Kuesioner

Instrumen pengumpulan data atau informasi yang dioperasionalkan ke dalam bentuk item atau pertanyaan. Kuesioner disebarkan kepada kepala bagian yang terkait dalam pengelolaan keuangan publik. Kuesioner disebarkan dan diisi oleh unit kerja yang sesuai dengan bidang strategis yang akan ditanyakan. Kuesioner tersebut memiliki 6 bidang strategis untuk mengukur kinerja Pemerintahan Daerah antara lain perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan anggaran, pengadaan barang dan jasa, akuntansi dan pelaporan, pengelolaan aset, dan pengawasan internal. Penyebaran kuesioner diberikan kepada bagian Badan Pengelolaan Keuangan Pendapatan dan Aset Daerah (BPKPAD).

b. Dokumentasi

Metode pengumpulan data dan informasi melalui buku-buku, internet, dan dokumen yang mendukung penelitian

- c. Kepustakaan yaitu mengumpulkan data informasi dari buku-buku atau literatur lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian

Kerangka pengukuran pengelolaan publik dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel 3.2

Kerangka Pengukuran Bidang Strategi dan Indikator

Variabel	Dimensi	Indikator	Skala
Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah, maka diharuskan untuk transparan dan mempunyai akuntabilitas yang tinggi sehingga tercipta pengelolaan yang efektif dan efisien	Proses pengelolaan keuangan daerah: 1. Perencanaan dan Penganggaran	<p>a. Adanya hubungan yang konsisten antara proses perencanaan bottom-up yang partisipasif, perencanaan sektoral dan APBD</p> <p>b. Anggaran berdasarkan kerangka jangka menengah</p> <p>c. Target anggaran layak dan berdasarkan proses penyusunan anggaran yang realitias</p> <p>d. Anggaran memihak kelompok miskin</p> <p>e. Sistem pemantauan dan evaluasi partisipatif yang kemprehensif dalam proses perencanaan dan penganggaran telah terbentuk</p> <p>f. Pengendalian pengeluaran digunakan untuk memastikan kinerja anggaran</p>	
	2. Pelaksanaan	a. Kebijakan, prosedur	

	Anggaran(Pengelolaan Kas)	<p>dan pengendalian untuk mendorong pengelolaan kas efisien telah dibentuk</p> <p>b. Penerimaan kas, pembayaran kas, serta surplus kas temporer dikelola dan dikendalikan secara efisien</p> <p>c. Terdapat sistem penagihan dan pemungutan pendapatan daerah yang efisien</p> <p>d. Peningkatan penanganan pengaduan resmi beroperasi</p>	
	3. Pengadaan Barang dan Jasa	<p>a. Kebijakan, prosedur, dan pengendalian untuk mendorong efisiensi pengadaan barang dan jasa yang kompetitif ditetapkan</p> <p>b. Suatu sistem penanganan pengaduan resmi beroperasi</p>	
	4. Akuntansi dan Pelaporan	<p>a. Adanya kapasitas SDM dan kelembagaan yang memadai untuk fungsi akuntansi dan keuangan</p> <p>b. Sistem informasi akuntansi dan manajemen sudah terintegrasi</p> <p>c. Seluruh transaksi dan saldo keuangan pemerintah daerah dicatat akurat dan tepat waktu</p> <p>d. Terdapat laporan keuangan dan informasi manajemen yang dapat</p>	

		diandalkan	
	5. Pengelolaan Aset	<p>a. Ditetapkan dan dilaksanakan kebijakan, prosedur, dan pengendalian mengenai perolehan aset dan pengelolaan aset tetap yang dimiliki secara efektif</p> <p>b. Basis informasi pendukung pengelolaan aset ditetapkan dan dipelihara</p> <p>c. Pengelolaan aset dibandingkan dengan perencanaan dan penganggaran (APBD)</p>	
	6. Pengawasan	<p>a. Inspektorat terorganisasi dan diperdayakan untuk beroperasi dengan efektif</p> <p>b. Standart dan prosedur audit internal yang diaplikasikan dapat diterima</p> <p>c. Temuan audit internal ditindaklanjuti</p>	

3.6 Metode Analisis Data

Untuk menjawab rumusan masalah digunakan metode analisis *scoring*. Pilihan pendekatan *scoring* mungkin dilakukannya peningkatan untuk bidang strategis di Pemerintah Tapanuli Utara, dan tiap hasil untuk mengidentifikasi dimana letak kelemahan dan kelebihan berada.

Alat diagnostik ini mencari respon benar atau salah untuk setiap pertanyaan. Responden tersebut dimasukkan dalam kertas untuk mendapatkan skor dibandingkan dengan kemungkinan maksimumnya. Untuk mengevaluasi skor dan memfasilitasi perbandingan, sistem penilaian telah dikembangkan untuk menyediakan gambaran umum nilai dari skor diperoleh untuk hasil strategis dan bidang strategis. Meskipun skor diaggregatkan untuk setiap bidang strategis skor ini tidak mewakili seberapa besar tujuan tersebut kemungkinan akan dicapai.

Setiap grading ini menggunakan lima grade (ungkapan). Pendekatan ranking linear telah dipilih untuk tujuan uji coba awal ini. Persentase dihitung berdasarkan skor aktual “Ya” yang diperoleh dibandingkan dengan hasil kemungkinan maksimum “Ya”. Untuk memahami berjalan atau tidaknya pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara dengan amanat Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 dan maka diberi ukuran sebagai berikut

Tabel 3.3

Kriteria Pengelolaan Keuangan

Persentase Kriteria	Kriteria
76 - 100%	Sesuai
56 - 75%	Cukup sesuai
40 - 55%	Kurang sesuai
0 - 39%	Tidak sesuai

Sumber: Sugiyono, **Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)**, Cetakan Keenambelas: Alfabeta, Bandung, 2012, Hal. 131

3.7 Skala Pengukuran

Sugiyono mengemukakan bahwa:

“Skala pengukuran merupakan kesepakatan yang digunakan sebagai acuan untuk menentukan panjang pendeknya interval yang ada dalam alat ukur, sehingga alat ukur tersebut bila digunakan dalam pengukuran akan menghasilkan data kuantitatif”.²¹

Untuk mengetahui analisis pengelolaan keuangan daerah pada Pemerintah Kabupaten Tapanuli Utara penulis menggunakan rumus:

$$P = \frac{F}{N} \times 100\%$$

Keterangan :

P = Persentase

F = Frekuensi

N = Total Jumlah

²¹Sugiyono, “Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)”, Cetakan Keenambelas: Alfabeta, Bandung, 2012, Hal. 131