

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Review Penelitian Terdahulu

Shah dan Shen (2007) dalam Cipta (2011:3) menyatakan bahwa sistem penganggaran sektor publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik dan tuntutan yang muncul di masyarakat. Sampai saat ini, terdapat beberapa jenis penganggaran sektor publik, yaitu *Line-Item Budgeting* yang banyak digunakan pada negara berkembang, *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) yang mulai dikembangkan tahun 1960-an, *Zero-Based Budgeting* (ZBB) yang mulai dikembangkan tahun 1970-an dan terakhir *Performance-Based Budgeting* (PBB) yang mulai dikembangkan tahun 1990-an. Sistem penganggaran tradisional berdasarkan *line-item* membawa beberapa permasalahan yang tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga pada negara-negara yang telah meninggalkan sistem penganggaran ini.

Beberapa literatur dalam Cipta (2011) menjelaskan *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) muncul sebagai koreksi terhadap kelemahan sistem *line-item Budgeting* terutama dalam hal tidak adanya hubungan yang rasional antara besaran anggaran yang ditetapkan dengan hasil atau tujuan yang ingin diwujudkan dengan pengeluaran anggaran tersebut (Diamond, 2003: 6). Sama halnya dengan PPBS, konsep *zero-based budgeting* (ZBB) dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan *incremental budgeting* yang ada pada sistem anggaran tradisional (*line item budgeting*). sistem *zero-based budgeting* mencoba menciptakan lingkungan kelembagaan di mana unit-unit kerja diminta untuk membuat prioritas-prioritas berdasarkan hasil-hasil program yang dapat dicapai pada berbagai tingkat pengeluaran. Penyusunan anggaran dengan menggunakan konsep *zero-based budgeting* dapat menghilangkan *incrementalism* dan *line-item* karena anggaran diasumsikan mulai dari nol (*zero-base*) (Mardiasmo, 2005: 84). Jenis yang terakhir, *performance-based budgeting*, berkembang sejalan dengan bergesernya paradigman manajemen sektor publik dari model tradisional

administrasi publik (*traditional model of public administration*) kependekan *new public management*.

Beberapa pokok pikiran yang terkandung dalam pendekatan *new public management* seperti dinyatakan Hughes (1998) adalah adanya perubahan yang mendasar administrasi publik tradisional dengan memberikan perhatian yang besar pada pencapaian hasil; pergeseran dari birokrasi klasik untuk membuat organisasi, pegawai dan persyaratan kepegawaian lebih fleksibel, penetapan sasaran organisasi dan personal secara jelas dan indikator kinerja untuk mengukur pencapaiannya; pejabat pemerintah secara politis lebih bertanggung jawab pada pemerintah yang sedang berkuasa, fungsi-fungsi pemerintah bisa dicoba dilaksanakan oleh pasar, serta adanya kecenderungan mengurangi peran pemerintah melalui privatisasi (Cipta, 2011: 1-4).

Paradigma manajemen dalam pemerintahan tersebut telah bergeser dalam dua decade terakhir ini yaitu dari berorientasi proses menjadi berorientasi hasil telah ikut mereformasi sistem pengelolaan keuangan negara baik di negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia. Hal ini didukung pula berkembangnya isu tentang *Good Governance* isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini.

Sancoko (2008) dalam Widyantoro (2010) juga menyatakan bahwa *Good Governance* erat kaitannya dengan *New Public Management* (NPM). NPM merupakan sistem manajemen administrasi publik paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan di hampir seluruh negara maju. NPM merupakan fenomena global, yang mempunyai tujuan memperbaiki efisiensi dan efektivitas, meningkatkan responsivitas, dan memperbaiki akuntabilitas manajerial organisasi publik. Beberapa negara yang telah menerapkan NPM ini seperti negara-negara yang tergabung dalam OECD. Anggota OECD yaitu negara Australia, Austria, Belgium, Kanada, Republik Ceko, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Korea, Luksemburg, Meksiko, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Polandia, Portugal, Republik Slovakia, Spanyol, Swedia, Swiss, Turki, Inggris, dan Amerika Serikat.

Fenomena empirik dalam penerapan NPM yaitu *Performance Budgeting* (PB) ini dapat dilihat dari beberapa studi dari negara Amerika Serikat, Belanda, dan Turki. Amerika Serikat merupakan pelopor PB ternyata mengalami permasalahan dalam proses penerapan dari teori menuju praktiknya antara lembaga legislative dan lembaga eksekutif. McGill (2001) mencoba menganalisis bagaimana reformasi pelayanan publik dijalankan khususnya di Amerika Serikat mengingat pada saat penelitian PB sudah mencapai generasi keempat pada saat analisis tersebut dibuat. Dalam praktiknya di pemerintahan federal masih di luar aturan di mana masih berbeda antara konsep dan praktiknya sehingga masih harus direformasi struktur dan prosesnya. Hal tersebut dianalisis melalui komparasi implementasi di beberapa negara OECD dan Amerika Serikat sendiri.

Jong et al (2012) menjelaskan bahwa implementasi dari *performance-based and programme budgeting reforms* di Belanda juga sudah ada lebih dari satu decade, beberapa permasalahan mungkin tidak berbeda dengan pengalaman negara lain dan hanya sebagian pencapaian yang dituju tinggal memenuhi harapan. Di satu sisi, belum ada banyak bukti yang mendukung pengalokasian ulang pengeluaran sebagai akibat dari reformasi ini. Selain itu, nilai informasi anggaran dan beban administrasis untuk kementerian memiliki menjadi sumber perdebatan terus-menerus. Di sisi lain, *the concept of linking funding to Results* telah terbukti kegunaannya dalam manajemen lembaga dan membantu Departemen Keuangan dalam perannya untuk membedakan antara *powerful claim* dan *powerful claimant*, meningkatkan manfaat dan peningkatan transparansi, manajerial dan fleksibilitas. Setelah satu decade terdapat hasil yang beragam dan beberapa pelajaran yang dipelajari yang memberi jalan untuk perbaikan besar-besaran dalam penerapannya salah satunya reformasi struktur presentasi dan program yang disebut "*Accountable Budgeting*" (Verantwoord Begroten).

Perubahan tersebut dimaksudkan untuk memungkinkan pengawasan palemen yang lebih rinci terhadap pengeluaran serta meningkatkan pengendalian internal oleh Kementerian Keuangan dan kementerian lain.

Efektivitas dan efisiensi yang harus dicapai dalam sumber daya publik merupakan hal yang penting bagi Turkim maka manajemen keuangan direformasi

dan sistem PB dipergunakan di Turki. Çatak dan Çilingir (2010) menganalisis implementasi dari PB di Turki yang dipandang dari sisi *General Budget* yang menemukan beberapa permasalahan di balik beberapa kekuatan dari sistem tersebut sehingga penerapan tidak berjalan sebagaimana mestinya dari konsep yang seharusnya.

Puspitasari (2013) menjelaskan seperti di sebagian besar negara maju dan berkembang, pendekatan penganggaran berbasis kinerja atau PB diperkenalkan di sektor publik di Turki pada tahun 2003 dengan berlakunya UU Manajemen Keuangan Publik dan Pengendalian atau *The Public Financial Management and Control* (PFMC). Hukum UU PFMC meliputi manajemen keuangan dan control dari semua administrasi publik. Pelaksanaan UU tersebut dimulai pada tahun 2005 dalam hal proses penganggaran, dan pada tahun 2006 dalam konsep yang seharusnya. Istilah Penganggaran Berbasis Kinerja digunakan dalam UU PFMC. Hal ini menyatakan bahwa masyarakat administrasi menyusun program atau alokasi sumber daya berbasis proyek dan anggaran berdasarkan rencana strategis mereka, tujuan, dan indikator kinerja.

Perangkat PB yaitu rencana strategis, program kerja, anggaran, dan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, ada perangkat pelengkap yang disebut analisis klasifikasi anggaran. Rencana strategis termasuk tujuan jangka menengah dan jangka panjang, nilai-nilai inti dan kebijakan, capaian dan prioritas, dan indikator kinerja administrasi publik serta metode diikuti untuk mencapai tujuan dan alokasi sumber daya. Rencana strategis menentukan posisi saat ini dan yang diinginkan organisasi serta cara untuk menutup kesenjangan antara dua kondisi. Rencana strategis mencakup lima tahun dalam satu periode di Turki. Kewajiban administrasi publik untuk mempersiapkan rencana strategis dinyatakan dalam Pasal 9 UU PFMC, yang mulai berlaku pada Januari 2005.

Sementara itu praktik penerapan PB juga telah dilakukan di Indonesia. Nuraeni (2009) menjelaskan bahwa ada era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah telah melakukan perubahan penting dan mendasar yang dimaksudkan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya

untuk mengakomodasikan berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di daerah dan masyarakat.

Nuraeni (2009) melanjutkan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai terjemahan dari pasal 150 s.d. pasal 194 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berusaha menjembatani tuntutan masyarakat dan daerah dalam pengelolaan keuangan daerah yang baik dan berorientasi pada kepentingan publik.

2.2 Landasan Teori

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang akan dibahas dalam penelitian ini mengacu pada Permenpan Nomor 29 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Namun pengertian LAKIP itu sendiri adalah media akuntabilitas yang dapat dipakai atau digunakan oleh instansi pemerintah untuk melaksanakan kewajiban menjawab pihak-pihak yang berkepentingan (Yusrianti dan Rika, 2015).

Sedangkan Menurut Rahmadan (2014) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah laporan pertanggungjawaban untuk disusun oleh instansi pemerintah kepada publik dan pejabat berwenang yang merupakan suatu kewajiban untuk disusun oleh instansi pemerintah.

Pertanggungjawaban dan pelaporan segala aktivitas dituangkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) berdasarkan Permen PAN Nomor 29 tahun 2010 tentang pedoman penyusunan penetapan kinerja dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang menjadi pedoman penyusunan dan acuan penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), menyajikan laporan tersebut sebagai alat pengukur tingkat kesuksesan kinerja. Laporan ini disajikan atas berbagai laporan yang sama dari setiap instansi/SKPD melalui hasil evaluasi dan rangkuman berbagai kinerja yang dihasilkan sedangkan tujuan dan amanat laporan tersebut dapat disampaikan.

Menurut Santoso (2013) tujuan penyusunan dan penyampaian LAKIP adalah untuk mewujudkan akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan kepada

pihak-pihak yang memberikan mandat atau amanat. Dengan demikian, LAKIP merupakan sarana bagi instansi pemerintahan untuk mengomunikasikan dan menjawab tentang apa yang sudah dicapai dan bagaimana proses pencapaiannya berkaitan dengan mandat yang diterima instansi pemerintahan tersebut.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah (Aturan Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara), instansi pemerintah baik di pusat ataupun di daerah, diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan yang juga dilengkapi oleh laporan kinerja. Pengungkapan informasi ini merupakan bentuk perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang kini telah berorientasi pada kinerja. Selain itu, akuntabilitas kinerja pun telah menjadi landasan yang paling utama dalam penilaian kinerja PNS pada UU Nomor 5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dinyatakan dalam Undang–Undang tersebut bahwa *“Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi”*.

2.2.1 Definisi Akuntabilitas dan Akuntabilitas Publik

Agar pembaca lebih memahami konsep laporan hasil akuntabilitas kinerja, maka akan dijelaskan terlebih dahulu apa sebenarnya arti akuntabilitas dalam pemerintahan. Pengertian akuntabilitas menurut Arifiyadi (2008) adalah kewajiban dari individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya kemudian dapat menjawab hal yang menyangkut pertanggungjawabannya. Akuntabilitas terkait erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat.

Sementara itu, menurut Mahmudi (2010: 23), pengertian akuntabilitas adalah kewajiban agen (pemerintah) untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pemberi mandat (prinsipal).

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban-kewajiban dari individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber daya publik dan yang

bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya sebagai instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik (Riantiarno dan Azlina, 2014)

Lain pula menurut Kusumastuti (2014: 2), definisi akuntabilitas adalah sebagai berikut:

“Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban penyedia penyelenggaraan kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal menyangkut langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan, serta pertanggungjawaban terhadap hasil kinerjanya.”

Menurut Halim (2012: 20) definisi akuntabilitas publik sebagai berikut:

“Kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban serta menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum atau pimpinan organisasi kepada pihak yang lain yang memiliki hak dan kewajiban untuk meminta kewajiban pertanggungjawaban dan keterangan.”

Sedangkan menurut Mahmudi (2013: 9) Akuntabilitas Publik adalah sebagai berikut:

“Kewajiban Agen (Pemerintah) untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan, segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pemberi mandat.”

Menurut Bastian (2010: 385) Akuntabilitas Publik adalah sebagai berikut:

“Akuntabilitas Publik adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab, menerangkan kinerja, dan tindakan seseorang atau badan hukum dan pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.”

Mardiasmo (2009: 20) menyatakan bahwa Akuntabilitas Publik yaitu sebagai berikut:

“Akuntabilitas Publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (prinsipal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.”

Menurut Ulum (2010: 40) mengemukakan bahwa akuntabilitas publik adalah sebagai berikut:

“Akuntabilitas adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik.”

Sedangkan menurut Mursyidi (2013: 44) akuntabilitas publik adalah sebagai berikut:

“Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.”

Kemudian, akuntabilitas menurut Tanjung (2014: 11) yaitu sebagai berikut:

“Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.”

Serta menurut Nordiawan (2008: 129) Akuntabilitas Publik adalah sebagai berikut:

“Akuntabilitas Publik adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.”

Maka dari itu, akuntabilitas mempunyai makna yang lebih luas dari hanya sekedar proses formal dan sebagai saluran pelaporan kepada otoritas yang lebih tinggi. Akuntabilitas harus dapat digunakan untuk menilai kinerja, responsibilitas, dan juga moralitas dari para pelaku pelayanan publik sehingga harus merujuk pada sebuah paradigma yang lebih luas. Dalam konsep akuntabilitas yang lebih luas, haruslah disadari bahwa pejabat pemerintah tidak hanya bertanggung jawab pada otoritas yang lebih tinggi, namun juga kepada masyarakat umum, lembaga swadaya masyarakat, media massa dan juga *stakeholder* lainnya dalam suatu negara.

2.2.2 Jenis Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas dapat dibedakan dalam beberapa tipe di antaranya dibagi menjadi dua bagian menurut Ulum (2010: 42) yaitu:

1. Akuntabilitas Internal
Berlaku bagi setiap tingkatan dalam organisasi internal penyelenggaraan negara termasuk pemerintah, di mana setiap pejabat/petugas publik baik individu/kelompok berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada atasan mengenai perkembangan kinerja/hasil pelaksanaan kegiatannya secara periodik maupun sewaktu-waktu bila dipandang perlu. Keharusan akuntabilitas internal pemerintah tersebut, telah diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.
2. Akuntabilitas Eksternal
Akuntabilitas Eksternal melekat pada setiap lembaga negara sebagai suatu organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangan untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal dan lingkungannya.

Menurut Mahmudi (2015: 9) akuntabilitas publik terdiri dari dua macam, yaitu:

1. Akuntabilitas Vertikal (*Vertical Accountability*)
Akuntabilitas Vertikal (*Vertical Accountability*) adalah akuntabilitas kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya akuntabilitas kepala dinas kepada bupati atau walikota, menteri kepada presiden, kepala unit kepada kepala cabang, kepala cabang kepada CEO, dan sebagainya.
2. Akuntabilitas Horisontal (*Horizontal Accountability*)
Akuntabilitas Horisontal adalah akuntabilitas kepada publik secara luas atau terhadap sesama lembaga lainnya yang tidak memiliki hubungan atasan bawahan.

Ulum (2010: 41) mengemukakan dua jenis akuntabilitas yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Keuangan
2. Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai:
3. Integritas Keuangan
4. Pengungkapan
5. Ketaatan terhadap Peraturan Perundang-undangan

Sasaran pertanggungjawaban ini yaitu laporan keuangan yang disajikan peraturan perundang-undangan yang berlaku mencakup penerimaan, penyimpanan, dan pengeluaran uang oleh instansi pemerintah. Dengan

dilaksanakannya tiga komponen tersebut dengan baik akan menghasilkan suatu informasi yang dapat diandalkan dalam hal pengambilan keputusan, tiga komponen tersebut menjadi indikator dari akuntabilitas keuangan:

1. Integritas yaitu prinsip yang tidak memihak dan jujur, integritas laporan keuangan merupakan laporan yang menampilkan kondisi perusahaan yang sebenarnya tanpa ada informasi yang disembunyikan Integritas laporan keuangan berguna sebagai ukuran sejauh mana laporan keuangan yang disajikan menunjukkan informasi yang jujur dan benar agar tidak membuat pengguna salah arah. Oleh karena itu informasi yang digunakan harus menggunakan istilah yang dapat dimengerti dan juga andal. Selain itu laporan keuangan harus bisa disajikan secara terbuka dan digambarkan secara jujur.
2. Pengungkapan diwajibkan agar laporan keuangan yang disusun dan disajikan menjadi gambaran keadaan kejadian ekonomi yang terjadi di pemerintahan. Pengungkapan merupakan bagian dari prinsip akuntansi dan pelaporan keuangan.
3. Ketaatan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah harus menunjukkan ketaatan terhadap peraturan Perundang-Undangan, yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia khususnya yang mengatur mengenai keuangan negara
 - b. Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia
 - c. Undang-Undang APBN
 - d. Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah
 - e. Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah
 - f. Ketentuan Perundang-Undangan yang mengatur tentang pelaksanaan APBN/APBD
 - g. Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang mengatur tentang keuangan pusat dan daerah
 - h. Akuntabilitas Kinerja
Menggambarkan adanya kemauan pemerintah dalam memperbaiki infrastruktur yang dapat diciptakan pemerintah agar lebih baik lagi. Tujuan akuntabilitas kinerja adalah untuk memperbaiki *sense of accountability* dan mempertanggungjawabkan keberhasilan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan organisasi dalam mencapai tujuan atas pemberian amanah kepada pejabat pemerintahan.

Dimensi Akuntabilitas Publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik menurut (Hopwood dan Tomkins, 1984; Elwood, 1993) dalam Mahmudi (2013: 9) sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran
Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Penggunaan dana publik harus dilakukan secara benar dan telah mendapatkan otorisasi. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam menjalankan organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*law of enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat tidak terjadi malpraktik dan maladministrasi.
2. Akuntabilitas Manajerial
Akuntabilitas Manajerial adalah pertanggungjawaban lembaga publik untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efisien dan efektif. Akuntabilitas manajerial dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). Inefisiensi organisasi publik adalah menjadi tanggung jawab lembaga yang bersangkutan dan tidak boleh dibebankan kepada klien atau pelanggannya. Akuntabilitas manajerial merupakan akuntabilitas bawahan kepada atasan dalam suatu organisasi
3. Akuntabilitas Program
Akuntabilitas Program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Dengan kata lain akuntabilitas program berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu yang mendukung strategi dan pencapaian misi, visi, dan tujuan organisasi.
4. Akuntabilitas Kebijakan
Akuntabilitas Kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu diambil siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang akan terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak negatif atas kebijakan tersebut.
5. Akuntabilitas Finansial
Akuntabilitas Finansial merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien, dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas Finansial ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

2.2.3 Pengertian Transparansi Sebagai Bagian dari Akuntabilitas Publik

Apabila kita berbicara tentang akuntabilitas publik, maka kita tidak bisa melepaskan konsep transparansi dalam melaksanakan suatu proses akuntabilitas tersebut. Transparansi dapat dikatakan dengan keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai perusahaan. Definisi transparansi menurut Tanjung (2014: 11) sebagai berikut:

“Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.”

Sedangkan menurut Renz (2016: 103) definisi transparansi yaitu sebagai berikut:

“Transparency which involves collecting information and making it available and accessible for public scrutiny.”

Adapun menurut Etzioni (2010: 1) pengertian transparansi adalah sebagai berikut:

“Transparency is generally defined as the principle of enabling the public to gain information about the operations and structures of a given entity. Transparency is often considered synonymous with openness and disclosure, although one can find subtle differences among these terms.”

Kemudian transparansi menurut Mursyidi (2015: 44) yaitu sebagai berikut :

“Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur karena masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundangundangan.”

Secara harafiah transparansi adalah jelas, dapat dilihat secara menyeluruh atau keterbukaan, dengan demikian transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan dalam melaksanakan suatu proses kegiatan pemerintah dalam

memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.

Sedangkan menurut Nordiawan (2008:129) Transparansi adalah sebagai berikut:

“Transparansi yaitu memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundangundangan.”

Transparansi menurut Mardiasmo (2009:30) adalah sebagai berikut:

“Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat.”

Selain itu Mahsun (2015: 32) menyatakan bahwa transparansi adalah sebagai berikut:

“Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundangundangan.”

Berdasarkan pengertian transparansi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi memiliki tiga karakteristik, Mardiasmo (2009: 19) mengemukakan karakteristik tersebut yaitu Informatif (*Informative*), Keterbukaan (*Openness*), Pengungkapan (*Disclosure*). Berikut adalah penjelasan dari karakteristik transparansi:

1. Informatif (*Informative*): Pemberian arus informasi, berita, penjelasan mekanisme, prosedur, data, fakta kepada *stakeholders* yang membutuhkan informasi secara jelas dan akurat.
 - a. Tepat Waktu

Laporan keuangan harus disajikan tepat waktu agar dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik, serta untuk menghindari tertundanya, pengambilan keputusan tersebut.

- b. Memadai
Penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia mencakup dimuatnya pengungkapan informatif yang memadai atas hal-hal material.
 - c. Jelas
Informasi harus jelas sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman.
 - d. Akurat
Informasi harus bebas dari kesalahan-kesalahan dan tidak menyesatkan bagi pengguna yang menerima dan memanfaatkan informasi tersebut.
 - e. Dapat Diperbandingkan
Laporan keuangan hendaknya dapat diperbandingkan antar periode waktu dan dengan instansi yang sejenis.
 - f. Mudah Diakses
Informasi harus mudah diakses oleh semua pihak.
2. Keterbukaan (*Openness*)
Keterbukaan informasi publik memberi hak kepada setiap orang untuk memperoleh informasi dengan mengakses data yang ada di badan publik, dan menegaskan bahwa setiap informasi publik itu harus bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi.
3. Pengungkapan (*Disclosure*)
Pengungkapan kepada masyarakat atau publik (*stakeholders*) atas aktifitas dan kinerja finansial.
- a. Kondisi Keuangan Suatu tampilan atau keadaan secara utuh atas keuangan organisasi atau organisasi selama periode atas kurun waktu tertentu.
 - b. Susunan Pengurus Struktur organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda.
 - c. Bentuk Perencanaan dan Hasil dari kegiatan Serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Indikator transparansi dalam model pengukuran pelaksanaan *Good Governance* menurut Jubaedah (2008: 66), yaitu:

1. Ketersediaan Payung hukum bagi akses informasi publik
2. Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi
3. Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi
4. Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik
5. Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik

2.2.4 Akuntabilitas Keuangan dan Akuntabilitas Kinerja

Orientasi akuntabilitas dalam pemerintahan pada saat sebelum reformasi hanya terbatas pada aspek keuangannya saja, yaitu aspek akuntabilitas hanya mencakup bagaimana anggaran yang telah ditetapkan akan dan telah digunakan. Sehingga dapat dipahami bahwa akuntabilitas keuangan hanya menekankan pada aspek kepatuhan terhadap regulasi di bidang keuangan saja.

Sejak diberlakukannya reformasi, orientasi akuntabilitas menjadi semakin luas. Tidak hanya terbatas pada aspek kepatuhan, akan tetapi juga menekankan aspek ekonomis, efisiensi, dan efektivitas (3E). Menurut PP Nomor 88 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah bahwa selain akuntabilitas keuangan, juga diperlukan adanya akuntabilitas kinerja dalam lingkungan pemerintahan.

Di dalam peraturan ini terdapat definisi kinerja sebagai keluaran atau hasil dari kegiatan atau program yang hendak atau telah dicapai yang berhubungan dengan penggunaan anggaran yang mempunyai kuantitas dan kualitas yang diukur dengan jelas. Hal tersebut merubah paradigma pemerintah yang awalnya dari berorientasi pada input, yang kemudian berubah menjadi berorientasi pada *output*.

Secara lebih mendetail, PP Nomor 8 Tahun 2006 menekankan bahwa:

1. Perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang ditetapkan dengan cara mengidentifikasi keluaran (*outputs*) dari setiap kegiatan dan hasil keluaran (*outcomes*) dari setiap program secara jelas telah relevan dengan pengungkapan informasi tentang kinerja.
2. Pemerintah memahami perlunya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan sistem akuntansi pemerintah.
3. Instansi pemerintahan diwajibkan juga menyusun laporan kinerja selain laporan keuangannya yang dihasilkan dari suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang diselenggarakan oleh masing – masing instansi pemerintah.

Berdasarkan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Administrasi Negara, pelaksanaan AKIP harus berdasarkan antara lain pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Adanya komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan
2. Berdasarkan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh
5. Jujur, objektif, transparan, dan akurat
6. Menyajikan keberhasilan/kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan

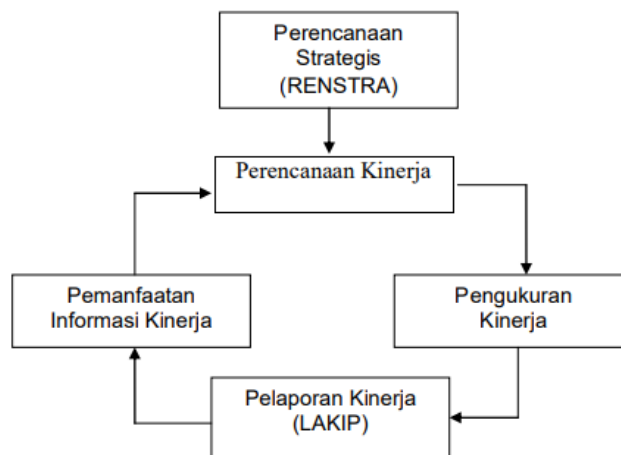
Selain prinsip-prinsip tersebut di atas, agar pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah lebih efektif, sangat diperlukan komitmen yang kuat dari organisasi yang mempunyai wewenang dan bertanggung jawab di bidang pengawasan dan penilaian terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

2.2.5 Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

1. Penetapan perencanaan stratejik
2. Pengukuran kinerja
3. Pelaporan kinerja
4. Pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1 Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Sumber: Pusdiklatwas BPKP (2013)

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah seperti terlihat pada gambar diatas, dimulai dari penyusunan Perencanaan Strategis (RENSTRA) yang meliputi penyusunan visi, misi, tujuan, dan sasaran serta menetapkan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Perencanaan stratejik ini kemudian dijabarkan dalam perencanaan kinerja tahunan yang dibuat setiap tahun.

Rencana kinerja ini mengungkapkan seluruh target kinerja yang ingin dicapai (*output/outcome*) dari seluruh sasaran stratejik dalam tahun yang bersangkutan serta strategi untuk mencapainya. Rencana kinerja ini merupakan tolak ukur yang akan digunakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan untuk suatu periode tertentu. Setelah rencana kinerja ditetapkan, tahap selanjutnya adalah pengukuran kinerja.

Dalam melaksanakan kegiatan, dilakukan pengumpulan dan pencatatan data kinerja. Data kinerja tersebut merupakan capaian kinerja yang dinyatakan dalam satuan indikator kinerja. Dengan diperlukannya data kinerja yang akan digunakan untuk Perencanaan Strategis (RENSTRA) Pengukuran Kinerja Pemanfaatan Informasi Kinerja Pelaporan Kinerja (LAKIP) pengukuran kinerja, maka instansi

pemerintah perlu mengembangkan sistem pengumpulan data kinerja, yaitu tatanan, instrumen, dan metode pengumpulan data kinerja.

Pada akhir suatu periode, capaian kinerja tersebut dilaporkan kepada pihak yang berkepentingan atau yang meminta dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Tahap terakhir, informasi yang termuat dalam LAKIP tersebut dimanfaatkan bagi perbaikan kinerja instansi secara berkesinambungan

Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP: 2000) mengemukakan laporan yang baik adalah:

“Laporan harus disusun secara jujur, objektif dan transparan. Laporan umpan balik (*feedback*) diperlukan untuk mengukur aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pada pelaksanaan suatu rencana atau waktu mengimplementasikan suatu anggaran, sehingga manajemen dapat mengetahui hasil dari pelaksanaan rencana atau pencapaian sasaran anggaran yang ditetapkan.”

Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan akuntabilitas, manajemen, transparansi, keseimbangan antargenerasi dan evaluasi kinerja. (Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah [PSAP] Kerangka Konseptual: 2010).

2.2.6 Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Herwaty (2011) mengatakan:

“Sistem Akuntabilitas Kinerja merupakan tatanan, instrumen, metode pertanggungjawaban yang pada pokoknya meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengukuran, pelaporan dan pengendalian maupun *monitoring* yang membentuk siklus akuntabilitas kinerja secara terpadu dan tidak terputus serta merupakan alat (*tool*) atau instrumen bagi proses pemenuhan kewajiban para aparat penyelenggara pemerintahan dalam konteks mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan misi organisasi.”

Selain itu, ciri-ciri Pemerintahan yang Akuntabel menurut Finner dalam Widodo (2010: 104) menjelaskan akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi.

Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menentukan *accountable* diantaranya sebagai berikut :

1. Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat.
2. Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik.
3. Mampu menjelaskan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan.
4. Adanya sasaran bagi publik untuk menilai kinerja (*performance*) pemerintah. Dengan pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program/kegiatan pemerintah.

Menurut Bastian (2010: 297) pengertian pelaporan kinerja adalah:

“Pelaporan kinerja merupakan refleksi kewajiban untuk mempresentasikan dan melaporkan kinerja semua aktivitas serta sumber daya yang harus dipertanggungjawabkan. Pelaporan ini merupakan wujud dari proses akuntabilitas kinerja.”

Setiap instansi pemerintah berkewajiban untuk menyiapkan, menyusun, dan melaporkan laporan keuangan secara tertulis, periodik, dan melembaga. Laporan Keuangan Instansi Pemerintah merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Pelaporan Kinerja dimaksudkan untuk mengkomunikasikan capaian kinerja instansi pemerintah dalam suatu tahun anggaran yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah.

Pelaporan kinerja oleh instansi pemerintah ini dituangkan dalam dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

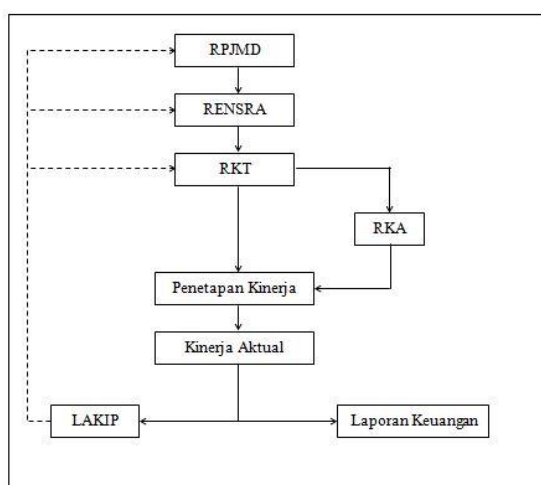
Instansi pemerintah yang berkewajiban menerapkan sistem akuntabilitas kinerja dan menyampaikan pelaporannya adalah instansi dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun penanggung jawab penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab melayani fungsi administrasi di instansi

masing-masing. Selanjutnya pimpinan instansi bersama tim kerja harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan/kegagalan tingkat kinerja yang dicapainya.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah atau disingkat dengan sistem AKIP merupakan sebuah sistem manajemen kinerja dari instansi pemerintah yang merupakan suatu adaptasi dari praktik manajemen terbaik di negara-negara seluruh dunia. Apabila merujuk kepada sistem manajemen kinerja ini, segala siklus kegiatan pemerintahan mulai dari perencanaan, penganggaran, pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan uang negara harus berdasar terhadap kinerja atau disebut dengan *performance based management*.

Dapat dicermati bahwa setiap negara yang telah menganut sistem *performance based management* ini mempunyai ciri telah memiliki kejelasan akan hasil atau *outcome* yang akan dicapai, program atau kegiatan yang dilaksanakannya mempunyai keterkaitan yang jelas dengan *outcome* yang ingin dicapai, semua *outcome* yang ingin dicapai itu dapat diukur, serta telah memiliki target *outcome* yang jelas.

Secara singkat dapat dipahami bahwa sistem AKIP merupakan siklus dari proses perencanaan, penganggaran, pengukuran, pelaporan, serta evaluasi kinerja yang terintegrasi dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan. Siklus proses AKIP dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Siklus proses AKIP

Sumber: Meningkatkan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Daerah (2014)

Terlihat jelas dari ilustrasi di atas bahwa kinerja adalah bagian yang tidak bisa lepas dari pertanggungjawaban keuangan, sehingga dalam proses audit pun, saat ini telah dipisahkan antara audit keuangan dan audit kinerja. Menurut buku panduan tentang pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah yang diterbitkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tahun 2014, secara sederhana penerapan akuntabilitas kinerja yang baik adalah suatu rangkaian siklus manajemen yakni:

1. Merencanakan kinerja dan menetapkan ukuran kinerja
2. Menetapkan program atau kegiatan yang sesuai dengan pencapaian kinerja yang telah ditetapkan
3. Menyusun anggaran untuk mencapai kinerja
4. Melaksanakan program atau kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai kinerja
5. Mengukur dan melaporkan keberhasilan pencapaian kinerja
6. Melakukan evaluasi internal tentang pencapaian kinerjanya untuk menjadi umpan balik dalam perbaikan manajemen kinerja pemerintah secara berkelanjutan, sehingga terbentuk pemerintahan yang efisien, efektif dan akuntabel

2.2.7 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Secara Umum

Komponen laporan keuangan pemerintah daerah menurut Abdul Halim (2014: 44) laporan keuangan yang harus disajikan oleh pemerintah daerah selambat-lambatnya tahun anggaran 2014 adalah sebagai berikut:

1. Pelaporan Pelaksanaan Anggaran (*Budgetary Report*)
 - a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
 - b. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih (Laporan Perubahan SAL)
2. Pelaporan Finansial (*Financial Report*)
 - a. Neraca
 - b. Laporan Operasional (LO)
 - c. Laporan Arus Kas (LAK)
 - d. Laporan Perubahan Ekuitas (LPE)
3. Catatan Atas Laporan Keuangan

Berikut adalah penjelasan lebih lanjut mengenai komponen Laporan Keuangan Pemerintah, menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya keuangan yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari pendapatan-LRA, belanja, transfer, dan pembiayaan. Berikut penjelasan masing-masing unsur sebagai berikut:

- a. Pendapatan-LRA adalah penerimaan oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah atau oleh entitas Pemerintah lainnya yang menambah Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah.
- b. Belanja adalah semua pengeluaran oleh Bendahara Umum Negara/Bendahara Umum Daerah yang mengurangi Saldo Anggaran Lebih dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.
- c. Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran uang oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dari dana bagi hasil.
- d. Pembiayaan (*financing*) adalah setiap penerimaan/pengeluaran yang tidak berpengaruh pada kekayaan bersih entitas yang perlu dibayar kembali dan/atau akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.

2. Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih

Laporan Perubahan Saldo Anggaran Lebih menyajikan informasi kenaikan atau penurunan Saldo Anggaran Lebih tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

3. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban, dan ekuitas pada tanggal tertentu. Unsur dicakup oleh neraca terdiri dari aset, kewajiban, dan ekuitas. Masing-masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat

diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

- b. Kewajiban adalah hutang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.
- c. Ekuitas adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.

4. Laporan Operasional (LO)

Laporan Operasional menyajikan ikhtisar sumber daya ekonomi yang menambah ekuitas dan penggunaannya yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah untuk kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung dalam laporan operasional terdiri dari pendapatan-LO, beban, transfer, dan pos-pos luar biasa. Masing-masing unsur dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pendapatan-LO adalah hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- b. Beban adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- c. Transfer adalah hak pemerintah atau kewajiban pengeluaran uang dari/oleh suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil d. Pos Luar Biasa adalah pendapatan luar biasa atau beban luar biasa yang terjadi karena kejadian atau transaksi yang bukan merupakan operasi biasa, tidak diharapkan sering atau rutin terjadi, dan berada diluar kendali atau pengaruh entitas bersangkutan.

5. Laporan Arus Kas

Laporan Arus Kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasi, investasi, pendanaan, dan transitoris yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang dicakup dalam Laporan Arus Kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke Bendahara Umum Negara/Daerah.
- b. Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari Bendahara Umum Negara/Daerah.

6. Laporan Perubahan Ekuitas

Laporan Perubahan Ekuitas menyajikan informasi kenaikan atau penurunan ekuitas tahun pelaporan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

7. Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan Atas Laporan Keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Perubahan SAL, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas, Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan Atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang

kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapanungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar. Catatan Atas Laporan Keuangan menyajikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengungkapkan informasi Umum tentang Entitas Pelaporan dan Entitas Akuntansi.
- b. Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan dan ekonomi makro.
- c. Menyajikan ikhtisar pencapaian target keuangan selama tahun pelaporan berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target.
- d. Menyajikan informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya.
- e. Menyajikan rincian dan penjelasan masing-masing pos yang disajikan pada lembar muka laporan keuangan.
- f. Mengungkapkan informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan/
- g. Menyediakan informasi lainnya yang diperlukan untuk penyajian yang wajar, yang tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan

Berikut ini adalah delapan prinsip yang digunakan dalam akuntansi dan pelaporan keuangan daerah menurut Nordiawan (2010: 45) yaitu sebagai berikut:

1. Basis Akuntansi
2. Nilai Historis (*Historical Cost*)
3. Realisasi (*Realization*)
4. Substansi Mengungguli Bentuk Formal (*Substance Over Form*)
5. Periodisitas (*Periodicity*)
6. Konsistensi (*Consistency*)
7. Pengungkapan Lengkap (*Full Disclosure*)
8. Penyajian Wajar (*Fair Presentation*)

2.2.8 Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah laporan yang disusun oleh instansi pemerintahan agar proses pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja dapat dinilai dengan lebih sistematis. Laporan kinerja ini wajib disusun, disiapkan, dan disampaikan secara tertulis, periodik, dan melembaga oleh setiap instansi pemerintahan yang ada. Hal ini dimaksudkan untuk menyampaikan capaian kinerja instansi tersebut dalam satu tahun anggaran yang kemudian akan

dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan dan sasaran yang ingin diraih oleh pemerintah. Selanjutnya, setiap instansi pemerintah tersebut harus dapat menjelaskan dan mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan dari kegiatan yang telah dilaksanakannya. Segala hal tersebut pada akhirnya dirangkum dalam satu dokumen yang disebut dengan LAKIP, yang dikategorikan sebagai laporan tahunan sebab harus disusun dan disampaikan pada pihak yang berkepentingan minimal setahun sekali.

Menurut Inpres Nomor 7 Tahun 1999, penanggung jawab dari penyusunan LAKIP adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab melakukan kegiatan dan dukungan administratif di instansi nya masing –masing. Pimpinan dari instansi tersebut dapat memilih dan menentukan tim kerja yang bertugas untuk membantu penanggung jawab LAKIP di instansinya masing-masing. Apabila dibutuhkan, tim ini dapat berkonsultasi dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan juga Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

2.2.8.1 Pedoman Penyusunan LAKIP menurut Surat Keputusan Kepala LAN Nomor 239 Tahun 2003

Pedoman penyusunan LAKIP menurut SK Kepala LAN Nomor 239 Tahun 2003, memuat beberapa hal sebagaimana berikut:

1. Mengenai Penanggung Jawab Penyusunan LAKIP
Penanggung jawab dalam penyusunan LAKIP adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab untuk melakukan dukungan administratif di instansi tersebut. Sesuai dengan yang disebutkan dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999, pimpinan instansi dapat menentukan dan menunjuk tim kerja yang bertugas untuk membantu penanggung jawab LAKIP dalam instansinya. Apabila dibutuhkan, tim kerja dan penanggung jawab LAKIP dapat berkonsultasi dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
2. Prinsip – Prinsip LAKIP
Dalam proses penyusunan LAKIP, ada beberapa prinsip pelaporan pada umumnya yang harus diterapkan, yaitu LAKIP harus disusun secara jujur, objektif, akurat, dan transparan. Selain itu, ada beberapa poin yang harus dicermati dalam penyusunan LAKIP, yaitu:
 - a. Prinsip lingkup pertanggungjawaban. Maksudnya adalah, segala hal yang dilaporkan dalam LAKIP harus dilaporkan secara proporsional sesuai dengan lingkup kewenangan dan tanggung

- jawab masing-masing instansi, serta harus memaparkan apakah itu merupakan keberhasilan maupun merupakan kegagalan.
- b. Prinsip prioritas. Maksudnya adalah hal yang dilaporkan haruslah hanya merupakan hal yang penting dan signifikan juga relevan bagi proses pengambilan keputusan yang diperlukan sebagai tindak lanjut dari hasil kerja suatu instansi pemerintah.
 - c. Prinsip manfaat. Prinsip ini bermaksud bahwa manfaat yang didapat dari pembuatan laporan itu hendaknya lebih besar daripada biaya penyusunan dan pembuatannya, sehingga laporan mempunyai manfaat dan andil dalam peningkatan pencapaian kinerja di masa mendatang.
3. Format dan Isi LAKIP
- Format LAKIP diseragamkan bagi seluruh instansi pemerintah yang ada di Indonesia, bukan karena tidak menghargai keunikan masing-masing instansi, namun untuk mengurangi perbedaan isi dalam penyajian LAKIP, sehingga nantinya akan memudahkan pihak yang berkewajiban dalam proses evaluasi LAKIP. Format dari LAKIP paling tidak berisi:
- a. Ikhtisar Eksekutif

Bab ini berisi tentang tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategik dan sejauh apa tujuan utama ini telah tercapai, serta dipaparkan pula kendala apa yang dihadapi oleh instansi tersebut dalam proses pencapaiannya.
 - b. Pendahuluan
 - c. Bab ini berisi tentang profil instansi dan gambaran umum tupoksi.
 - d. Rencana Strateji
 - e. Bab ini berisi tentang gambaran singkat rencana strategik dari instansi, tentang apa saja hal yang ingin dicapai instansi tersebut dalam satu tahun dan keterkaitan rencana ini dengan visi misi instansi tersebut. Ada dua poin dalam bab ini yaitu:
 - f. Rencana Stratejik

Uraian singkat mengenai rencana strategik, visi, misi, tujuan, sasaran, dan juga kebijakan program instansi
 - g. Rencana Kinerja

Penyajian rencana kinerja pada tahun bersangkutan, dan juga kegiatan apa saja yang dilakukan dalam tahun tersebut guna mencapai sasaran sesuai program yang telah ditetapkan dalam rencana strategik, kemudian menghubungkannya dengan indikator kinerja utama guna mengukur tingkat keberhasilan.
 - h. Akuntabilitas Kinerja

Bab ini menyajikan uraian dari hasil pengukuran kinerja, evaluasi dan analisis akuntabilitas kinerja serta uraian dan perincian sistematis atas keberhasilan dan kegagalan instansi, serta permasalahan dan tindak lanjut yang akan diambil oleh instansi tersebut. Disamping itu disajikan pula alokasi dan realisasi anggaran bagi pelaksanaan tupoksi dan tugas-tugas lainnya, juga

analisis capaian indikator kinerja dan efisiensi sebagai bentuk pertanggungjawaban akuntabilitas keuangan.

- i. Penutup
Berisi tentang tinjauan umum tentang keberhasilan dan kegagalan instansi serta apa rencana pemecahan masalah pada tahun mendatang.
 - j. Lampiran
4. Waktu Penyampaian LAKIP
LAKIP harus dibuat dan disajikan secara periodik per tahun anggaran dan disajikan paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir.
 5. Mekanisme Pelaporan
 - a. Setiap instansi yang ada dalam pemerintahan wajib membuat LAKIP secara berjenjang dan berkala untuk disampaikan pada atasannya.
 - b. LAKIP tahunan dari Departemen, masing-masing Menteri atau Pemimpin Dinas wajib menyampaikan kepada Presiden dan Wakil Presiden dengan menyampaikan juga tembusan kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), kemudian kepada Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
 - c. LAKIP Pemerintah Kota atau Kabupaten disampaikan kepada Presiden/Wakil Presiden, dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri yang bertanggung jawab di bidang PAN, dan juga Kepala BPKP.
 - d. Kepala BPKP mengevaluasi LAKIP, hasil dari evaluasi tersebut dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri yang bertanggung jawab di bidang PAN dan kemudian memberikan salinan hasil evaluasi tersebut kepada Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN).
 - e. Kemudian, Kepala LAN mengkaji dan menilai perkembangan pelaksanaan sistem akuntabilitas dan kinerja instansi tersebut, serta melaporkan kepada Presiden melalui Menteri yang bertanggung jawab di bidang PAN.

2.2.8.2 Pedoman Penyusunan LAKIP Menurut Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010

Peraturan ini merupakan penyempurna bagi peraturan tentang pedoman penyusunan LAKIP. Terdapat beberapa perbedaan dan penyempurnaan dalam peraturan ini, yakni yang berisi sebagaimana berikut:

1. Unit Penanggung Jawab Penyusunan LAKIP.
Yang diwajibkan untuk menyusun LAKIP adalah:
 - a. Kementrian/Lembaga.
 - b. Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota.
 - c. Unit Organisasi Eselon I pada Kementrian / Lembaga.
 - d. Satuan Kerja Perangkat Daerah.
 - e. Unit kerja mandiri.
2. Waktu dan Mekanisme Penyampaian.
 - a. LAKIP dalam tingkat Kementrian haruslah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Negara PAN dan RB paling lambat dalam jangka waktu 2,5 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.
 - b. LAKIP tingkat unit organisasi eselon I diatur tersendiri oleh Menteri/ Pimpinan Lembaga.
 - c. LAKIP tingkat Pemerintah Provinsi/Kota diberikan kepada Presiden melalui Menteri Negara PAN paling lambat tiga bulan setelah berakhirnya tahun anggaran.
 - d. LAKIP SKPD dan unit kerja mandiri diatur oleh Gubernur/Bupati/Walikota kapan waktu penyampaiannya.
3. Format dan Isi LAKIP.
Pada dasarnya LAKIP berisi tentang rangkuman pencapaian sasaran, sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam deokumen penetapan kinerja dan dokumen perencanaan. Sasaran yang dicapai paling tidak menyajikan informasi yang berkenaan tentang:
 - a. Tujuan dan sasaran organisasi yang telah tercapai.
 - b. Indikator Kinerja Utama (IKU) yang telah terealisasi.
 - c. Pencapaian kinerja dan penjelasan mengenai hal tersebut.
 - d. Membandingkan IKU yang telah tercapai dengan target kinerja lima tahunan yang telah direncanakan sebelumnya.

Fokus utama dalam pelaporan kinerja ini adalah:

1. Hal yang dilaporkan oleh Kementrian/Lembaga/Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota adalah pencapaian tujuan yang bersifat hasil (*outcome*).
2. Hal yang dilaporkan oleh unit kerja organisasi eselon I pada Kementrian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah pencapaian tujuan yang bersifat hasil (*outcome*) dan atau keluaran (*output*).

3. Hal yang dilaporkan oleh unit kerja mandiri hanya merupakan pencapaian tujuan yang bersifat keluaran (*output*).

Langkah-langkah dan teknik yang dipakai dalam proses penyusunan LAKIP adalah (Mengutip dari Permen PAN RB No. 29 Tahun 2010):

1. Membuat tim kerja penyusunan LAKIP.
2. Memahami peraturan tentang perencanaan strategis lembaga.
3. Memahami instruksi dari pimpinan lembaga tentang kebijakan teknis penyusunan LAKIP.
4. Mengumpulkan data internal dan eksternal yang berkaitan dengan hal-hal yang diperlukan dalam penyusunan LAKIP.
5. Pembahasan dan klarifikasi kebenaran data kepada pihak-pihak yang berhubungan.
6. Membuat rekapitulasi DIPA tahun pelaporan.
7. Mencermati rencana stratejik lima tahunan yang telah disusun oleh bagian perencanaan.
8. Pada saat penerimaan DIPA, harus dicocokkan dan mempedomani penetapan kinerja.
9. Menyusun rencana kinerja tahunan atas dasar penetapan kinerja.
10. Membuat pengukuran kinerja kegiatan:
 - a. Mengukur pencapaian sasaran.
 - b. Mengevaluasi kinerja yang telah dilakukan melalui:
 - c. Analisis efisiensi.
 - d. Analisis efektifitas.
 - e. Analisis akuntabilitas.
 - f. Menyusun LAKIP (narasi).
 - g. LAKIP ditandatangani oleh pimpinan instansi.

2.2.9 Tata Cara Penilaian LAKIP

Lebih jauh dalam bab empat yang berisi tentang analisis penelitian, akan dibahas tentang LAKIP dari Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang, disana akan dilihat hasil penilaian dan evaluasi terhadap LAKIP yang telah dibuat oleh instansi tersebut. Disini akan dijelaskan terlebih dahulu tentang apakah arti dari penilaian akuntabilitas kinerja.

Mengacu pada Buku Panduan Sistem AKIP, 2014, nilai akuntabilitas kinerja mencerminkan bahwa instansi pemerintahan tersebut telah mampu:

1. Merencanakan target kinerja dengan baik.
2. Menyelaraskan apa yang dianggarkan dengan apa yang direncanakan.
3. Menyesuaikan apa yang dilaksanakan dengan apa yang dianggarkan.
4. Telah melaporkan capaian kinerja selaras dengan apa yang telah dilaksanakan dan direncanakan sebelumnya.

Kategori penilaiannya adalah:

Tabel 2.1 Kategori Penilaian Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Kategori	Nilai
AA	>85-100
A	>75-85
B	>65-75
CC	>50-65
C	>30-50
D	0-30

Sumber: Buku Saku Panduan Sistem AKIP 2014

Seterusnya, masih menurut buku panduan pelaksanaan Sistem AKIP 2014, ada lima komponen yang dicakup dalam penentuan baik atau buruknya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hal tersebut yaitu:

1. Perencanaan Kinerja (35%)
2. Pengukuran Kinerja (20%)
3. Pelaporan Kinerja (15%)
4. Evaluasi Kinerja (10%)
5. Capaian Kinerja (20%)

Klasifikasi penilaian dari poin pertama hingga poin ke empat dinilai atas dasar formalitas sebanyak 20%, kualitas penerapan 50%, dan pemanfaatandokumen akuntabilitas sebanyak 30%. Dari setiap tahunnya bobot formalitas akan berkurang, dan pada akhirnya bobot penilaian capaian kinerja akan menjadi 100%. Maka dari itu, bagi setiap instansi pemerintah yang telah mendapatkan penilaian “baik” pada suatu tahun, maka di tahun selanjutnya, evaluasi akuntabilitas kinerja akan lebih diarahkan pada capaian kinerja.

2.2.10 Indikator Kinerja

2.2.10.1 Pengertian Indikator Kinerja

Dalam menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), tentu saja terdapat tolak ukur dalam penilaian kinerja yang dievaluasi.

Ukuran capaian yang hendak dievaluasi ini awalnya oleh pemerintah ditetapkan dalam suatu indikator kinerja.

Indikator kinerja dalam Petunjuk Penggunaan Penyusunan Indikator Kinerja Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/20/MENPAN/11/2008 didefinisikan sebagai ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan dan sasaran yang telah ditetapkan (Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, 2008). Di dalam indikator kinerja terdapat penjelasan, baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif, tentang apa yang diukur untuk menentukan apakah tujuan sudah tercapai, dengan memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*)

1. Indikator masukan (*inputs*) merupakan segala hal yang diperlukan dalam pelaksanaan kegiatan agar dapat berjalan sebagaimana mestinya untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini bisa berupa dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, kebijakan, dan lainnya yang kemudian digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan.
2. Indikator keluaran (*outputs*) merupakan hal yang diharapkan dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*) merupakan semua hal yang mencerminkan bahwa keluaran kegiatan telah berfungsi sebagaimana mestinya.
4. Indikator manfaat (*benefits*) merupakan sesuatu hal terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator dampak (*impacts*) merupakan pengaruh yang timbul, baik itu positif ataupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.
6. Maka dari itu indikator kinerja diharuskan menjadi sesuatu yang dapat dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja baik dalam tahap perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi (*ex-post*). Indikator kinerja juga digunakan untuk memastikan bahwa kinerja suatu organisasi atau instansi pemerintah mengalami perkembangan dan kemajuan dari hari ke hari, menuju tepatnya sasaran dan tujuan yang telah dicanangkan sebelumnya dalam perencanaan strategis instansi. Oleh sebab itu, tanpa adanya indikator kinerja, akan sulit untuk menilai kinerja, berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan atau kegiatan yang dicanangkan.

2.2.10.2 Syarat dan Kriteria Indikator Kinerja

Syarat – syarat yang harus dipenuhi sebuah indikator kinerja harus terpenuhi sehingga sebuah indikator kinerja dapat dianggap layak dalam menilai

kinerja suatu instansi. Syarat-syarat yang ada untuk semua indikator kinerja tersebut adalah:

1. Relevan, yaitu indikator kinerja diwajibkan berhubungan dengan apa yang diukur dan secara objektif dapat digunakan untuk pengambilan keputusan atau kesimpulan tentang pencapaian apa yang diukur.
2. Penting atau menjadi prioritas dan harus berguna untuk menunjukkan keberhasilan, kemajuan, atau pencapaian (*accomplishment*).
3. Efektif dan layak, yaitu data/informasi yang berkaitan dengan indikator kinerja yang bersangkutan dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis dengan biaya yang layak.

2.2.11 Tujuan Pelaporan Keuangan

Pelaporan keuangan pemerintah sudah seharusnya menyajikan informasi yang benar, informatif dan bermanfaat bagi para penggunanya dalam menilai akuntabilitas dan membuat dan mengambil keputusan. Tujuan Pelaporan keuangan menurut Mursyidi (2013: 45):

1. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.
2. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai.
4. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
5. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Secara umum, tujuan dan fungsi laporan keuangan sektor publik menurut Sujarweni (2015: 89) yaitu sebagai berikut:

1. Kepatuhan dan Pengelolaan.
Laporan keuangan dapat memberikan jaminan bagi pengguna laporan keuangan dan pihak otoritas penguasa bahwa pengelolaan sumber daya telah dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan lain yang telah ditetapkan.
2. Akuntabilitas dan Pelaporan Retrospektif.

Laporan keuangan digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik.

3. Perencanaan dan Informasi Otorisasi.
Laporan keuangan memberikan dasar perencanaan kebijakan dan aktivitas di masa yang akan datang dan memberikan informasi-informasi pendukung mengenai otoritas penggunaan dana.
4. Kelangsungan Operasi.
Laporan keuangan digunakan untuk membantu pembaca dalam menentukan bahwa unit kerja dapat meneruskan dalam menyediakan barang dan jasa (pelayanan) di masa yang akan datang.
5. Hubungan Masyarakat.
Laporan keuangan dapat memberi kesempatan kepada organisasi untuk mengajukan pernyataan atas prestasi yang telah dicapai kepada masyarakat. Dan juga berfungsi sebagai alat komunikasi dengan publik dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.
6. Sumber fakta dan gambaran (*source of facts and figures*).
Laporan keuangan dapat memberikan informasi berbagai kelompok yang ingin mengetahui organisasi secara lebih dalam.

Pelaporan keuangan sektor publik seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik yang dikemukakan oleh Mahsun (2015: 33) yaitu dengan:

1. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.
2. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil-hasil yang telah dicapai.
4. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
5. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber-sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
6. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.
7. Untuk memenuhi tujuan-tujuan tersebut, laporan keuangan menyediakan informasi mengenai pendapatan, belanja, transfer, dana cadangan, pembiayaan, aset, kewajiban, ekuitas dana, dan arus kas suatu entitas pelaporan.

Namun secara spesifik, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menyatakan bahwa tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya dengan:

1. Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah.
2. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah.
3. Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi.
4. Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya.
5. Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya.
6. Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintah.
7. Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Laporan keuangan daerah merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Untuk menyajikan informasi yang berguna bagi pengguna yang membutuhkan maka laporan keuangan harus memenuhi karakteristik kualitatif sehingga dapat digunakan dalam pengambilan keputusan.

Laporan Keuangan dibuat untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas selama periode pelaporan tertentu. Laporan keuangan menurut Kasmir (2013: 7) adalah sebagai berikut:

“Laporan yang menunjukkan kondisi keuangan perusahaan pada saat ini atau dalam suatu periode tertentu.”

Menurut Munawir (2010: 2) definisi laporan keuangan adalah sebagai berikut:

“Hasil proses akuntansi yang dapat digunakan sebagai alat untuk berkomunikasi antara data keuangan atau aktivitas suatu perusahaan dengan pihak-pihak yang berkepentingan dengan data atau aktivitas perusahaan tersebut.”

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 pengertian laporan keuangan adalah:

“Laporan Keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.”

Sedangkan menurut Sujarweni (2015: 88) laporan keuangan sektor publik adalah sebagai berikut:

“Laporan keuangan sektor publik merupakan posisi keuangan penting yang berasal dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh organisasi sektor publik.”

Kualitas Laporan Keuangan menurut Nordiawan (2010: 44) adalah sebagai berikut:

“Kualitas Laporan Keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya.”

Menurut Mursyidi (2013: 44) Entitas Pelaporan adalah:

“Entitas Pelaporan adalah unit yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan, yang terdiri dari:

1. Pemerintah Pusat.
2. Pemerintah Daerah.
3. Saluran Organisasi di lingkungan pemerintah pusat/ daerah atau organisasi lainnya, jika menurut peraturan perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.”

Dalam penetapan entitas pelaporan, perlu dipertimbangkan syarat pengelolaan, pengendalian, dan penguasaan suatu entitas pelaporan terhadap aset, yuridiksi, tugas, dan misi tertentu, dengan bentuk pertanggungjawaban dan wewenang yang terpisah dari entitas pelaporan lainnya (Nordiawan 2008: 128).

Pemakai laporan keuangan sektor publik menurut Mahsun (2015: 116) dikelompokkan menjadi lima kelompok yaitu:

1. Lembaga Pemerintah.
2. Investor dan Kreditor.
3. Penyedia Sumber Daya.
4. Badan Pengawas.
5. Konstituen.

Selain itu Mardiasmo (2009: 172) menyatakan bahwa para pengguna informasi kepada berbagai kelompok pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat.
2. Masyarakat Pembayar Pajak dan Pemberi Bantuan.
3. Kreditor dan Investor.
4. Parlemen dan Kelompok Politik.
5. Badan Legislatif dan Badan-badan lainnya
6. Pemerintah lain
7. Analisis Ekonomi dan Keuangan

Laporan keuangan dibuat untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan (Nordiawan 2008: 128).

Sedangkan menurut Rasdianto (2013: 21) setiap pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:

1. Akuntabilitas mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
2. Manajemen membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah untuk kepentingan masyarakat.
3. Transparansi memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.
4. 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 akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

Peranan dan tujuan pelaporan keuangan menurut Mahsun (2015: 31) adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
2. Manajemen Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh aset, kewajiban dan ekuitas dana pemerintah untuk kepentingan masyarakat.
3. Transparansi Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.
4. 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 akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

2.3 Gambaran Umum Daerah Kota Padang

Sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu tentang LAKIP Dinas TRTB Kota Padang, maka gambaran umum pemerintah Kota Padang yang akan dibahas hanyalah yang relevan dengan tema penelitian.

2.3.1 Geografis

Berdasarkan PP No. 17 Tahun 1980 Kota Padang merupakan ibu kota dari Provinsi Sumatera Barat dan berlokasi di sepanjang pesisir pantai barat pulau Sumatera. Luas wilayah Kota Padang secara administratif adalah 694,96 km² atau 1,65% dari luas Provinsi Sumatera Barat, dengan keliling 165,35 km. Namun, terjadi perubahan terhadap luas administratif Kota Padang menurut Perda No. 10 Tahun 2005, menjadi 1.414,96 km². Hal ini disebabkan adanya penambahan wilayah lautan atau perairan sebesar 720 km². Jika dibahas dari sisi geografis, Kota Padang terletak di antara 100° 05' 05" – 100° 34' 09" Bujur Timur dan 00° 44' 00" – 1° 08' 35" Lintang Selatan.

Kota Padang membujur dari utara ke selatan pulau Sumatera dan memiliki pantai sepanjang 68,126 km. Selain itu Kota Padang juga dipenuhi Bukit Barisan, dengan panjang daerah bukit termasuk sungainya sebesar 486,209 km². Selain memiliki wilayah darata, Kota Padang juga memiliki wilayah perairan yang dilengkapi oleh 19 pulau kecil yang termasuk ke dalam wilayah administratif Kota Padang, yaitu:

1. Pulau Bintagur
2. Pulau Sikuai
3. Pulau Sirandah
4. Pulau Pasumpahan
5. Pulau Sibonta
6. Pulau Sironjong
7. Pulau Sinyaru
8. Pulau Setan
9. Pulau Setan Kecil
10. Pulau Kasik
11. Pulau Ular
12. Pulau Toran
13. Pulau Bindalang
14. Pulau Pisang
15. Pulau Pandan
16. Pulau Pasir Gadang
17. Pulau Pisang Ketek
18. Pulau Sao
19. Pulau Air

Batas – batas wilayah Kota Padang adalah sebagai berikut:

1. Utara: Kabupaten Padang Pariaman
2. Selatan: Kabupaten Pesisir Selatan
3. Timur: Kabupaten Solok
4. Barat: Samudra Hindia

2.3.2 Demografis

Penduduk Kota Padang berdasarkan hasil sensus tahun 2017 tercatat 844.216 jiwa, terdiri dari 420.641 orang laki-laki dan 423.675 orang perempuan yang tersebar di wilayah kecamatan yaitu:

1. Bungus: 23.218 orang
2. Lubuk Kilangan: 49.913 orang
3. Lubuk Begalung: 108.821 orang
4. Padang Selatan: 57.359 orang

5. Padang Timur: 77.942 orang
6. Padang Barat: 46.159 orang
7. Padang Utara: 69.371 orang
8. Nanggalo: 57.942 orang
9. Kuranji: 129.688 orang
10. Pauh: 61.006 orang
11. Koto Tengah: 166.148 orang

Terdapat 199.554 rumah tangga yang tercatat pada tahun 2017, dengan rata-rata anggota keluarga per rumah tangga adalah 4 orang. Kepadatan penduduk Kota Padang secara keseluruhan adalah 1.220 jiwa per km² pada tahun 2017.

2.3.3 Kondisi Ekonomi

Sebagai ibu kota Sumatera Barat, tentu saja Kota Padang merupakan salah satu wilayah perkotaan yang struktur ekonominya didominasi oleh kelompok sektor sekunder dan sektor tersier. Sektor sekunder yang dimaksud adalah sektor perekonomian manufaktur, sedangkan sektor tersier adalah industri jasa. Sektor sekunder yang berkembang pesat di Kota Padang adalah pabrik karet, pabrik seen, dan industri tenun songket serta kerajinan.

Kelompok sektor sekunder menyumbang 22% terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) pada tahun 2017, sementara itu kelompok tersier menyumbang sebanyak 70% untuk perekonomian Kota Padang pada tahun 2017, dan kelompok sektor primer yaitu sektor pertanian, pertambangan, serta penggalian hanya menyumbang sebanyak 8%.

Dilihat dari kondisi perekonomian yang bergantung pada sektor sekunder dan tersier dapat dipahami bahwa kegiatan pembangunan di Kota Padang sangatlah dibutuhkan agar tersedia sarana dan prasarana yang memadai demi kelancaran kegiatan perekonomian di sektor tersebut. (LAKIP Kota Padang 2017: 5).

2.4 Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang

2.4.1 Visi Misi Dinas TRTB Kota Padang

Visi misi Dinas TRTB Kota Padang dapat diketahui melalui Perwako Padang Nomor 59 Tahun 2012. Visi Dinas TRTB Kota Padang adalah sebagai berikut: *“Terciptanya tata ruang kota yang tertib, teratur dan seimbang, serta tata letak bangunan yang rapi, indah, nyaman, dan asri.”* Sementara itu, untuk mencapai visi jangka panjang ini, pemerintah Kota Padang mempunyai beberapa misi yang ingin dicapai, yaitu:

- a. Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya Keterangan Rencana Kota dan Izin Mendirikan Bangunan.
- b. Meningkatkan perencanaan kota yang berwawasan lingkungan.
- c. Melestarikan aset-aset bangunan bersejarah.
- d. Meningkatkan profesionalisme petugas dalam memberikan pelayanan.
- e. Meningkatkan pengawasan dan penertiban terhadap pelanggaran dan penyimpangan Izin Mendirikan Bangunan.

2.4.2 Tugas Pokok dan Fungsi Dinas TRTB Kota Padang

Penjabaran tugas pokok dari Dinas TRTB Kota Padang dapat dilihat pada Perwako Padang Nomor 59 Tahun 2012 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas TRTB. Dinas ini dipimpin oleh seorang kepala dinas dan bertanggung jawab kepada walikota melalui sekretaris daerah.

Dinas TRTB Kota Padang bertugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang tata ruang dan tata bangunan. Untuk melaksanakan tugas itu, dinas ini memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang tata ruang, tata bangunan, dan perumahan.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum di bidang tata ruang tata bangunan dan perumahan.
- c. Pembinaan unit pelaksana teknis dinas.

- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

2.4.3 Indikator Kinerja Dinas TRTB

Berikut adalah Indikator Kinerja Dinas TRTB Kota Padang yang didapat melalui LAKIP Kota Padang terbaru yaitu tahun 2017. Indikator-indikator ini menggambarkan tercapainya sasaran yang dituju oleh Dinas TRTB Kota Padang.

Tabel 2.2 Indikator Kinerja Dinas TRTB Kota Padang Tahun 2017

Sasaran	Bidang Urusan dan Program	Indikator Kinerja
Tercapainya peningkatan akuntabilitas kinerja birokrasi	Program peningkatan disiplin aparatur	Meningkatnya disiplin aparatur
	Program peningkatan kapasitas Sumber Daya Aparatur	Meningkatnya kapasitas Sumber Daya Aparatur
	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Meningkatnya kualitas sarana dan prasarana aparatur
	Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan	Meningkatnya pengembangan sistem pelaporan kinerja dan keuangan
	Program pelayanan administrasi perkantoran	Meningkatnya pelayanan administrasi perkantoran
Terciptanya peningkatan kualitas dan kuantitas Ruang Terbuka Hijau, Hutan, Kota, Taman Kota, dan TPU	Program pemanfaatan ruang	Meningkatnya pemanfaatan ruang kota
Tersedianya sarana dan prasarana pemukiman yang berkualitas	Program pemberdayaan komunitas perumahan	Meningkatnya perkembangan perumahan dan kawasan perumahan
Terlaksananya penataan bangunan dan perumahan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota	Program pengembangan perumahan	Meningkatnya perkembangan kawasan pemukiman
Tercapainya	Program optimalisasi	Meningkatnya

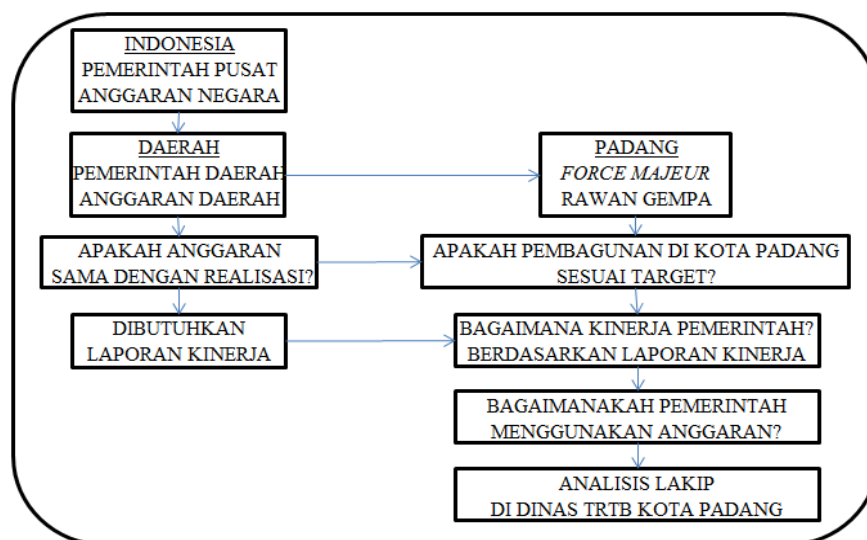
peningkatan akuntabilitas kinerja birokrasi	pemanfaatan teknologi informasi	pemanfaatan teknologi informasi
Tercapainya peningkatan perencanaan pembangunan daerah dan pengelolaan data	Program penyelamatan dan pelestarian dokumen/arsip daerah	Arsip digital

Sumber: LAKIP Kota Padang Tahun 2017, diolah kembali

Indikator-indikator ini dapat kita ketahui berhasil atau tidak mencapai sasaran melalui analisis LAKIP Dinas TRTB Kota Padang yang akan dibahas lebih lanjut di bab selanjutnya.

2.5 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan literatur serta penjabaran sebelumnya, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.3 Gambar Kerangka Pemikiran

Sumber: Diolah sendiri.

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa penelitian ini dimulai dari negara Indonesia yang memiliki sistem tatanan pemerintahan. Dimulai dari

Pemerintah Pusat lalu mengalir ke Pemerintah Daerah. Dalam suatu tatanan pemerintahan pastinya memiliki anggaran yang digunakan selama periode berjalan. Realisasi dari anggaran tersebut dapat diketahui apakah sesuai atau tidak melalui adanya Laporan Kinerja. Pemerintah Kota Padang berada dalam suatu sistem tatanan negara yang memiliki anggaran daerah. Anggaran daerah tersebut perlu dipertanggungjawabkan dengan cara merealisasikan program-program pemerintah pada periode berjalan. Dalam penelitian ini akan diketahui: *“Apakah Pemerintah Kota Padang merealisasikan pembangunan dengan anggaran yang ada sesuai target?”*, *“Bagaimakah kinerja Pemerintah Kota Padang?”*, dan *“Bagaimanakah Pemerintah Kota Padang menggunakan anggaran?”*. Hal-hal tersebut dapat terjawab saat kita menganalisis lebih dalam LAKIP Dinas TRTB Kota Padang.