II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Akuntabilitas

1. Pengertian Akuntabilitas

Akuntabilitas hanya dikenal di negara yang menerima konsep-konsep demokrasi yang menganggap rakyat sebagai faktor yang sangat penting. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu Negara.

Menurut Abdul Halim (2012: 20) akuntabilitas dalam arti luas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban serta menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum atau pimpinan organisasi kepada pihak yang lain yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban dan keterangan. Akuntabilitas juga merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah umtuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.

Menurut Walther R. Akuntabilitas adalah Kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktifitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Nugroho, 2004:27).

Menurut Polidano akuntabilitas adalah "Prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan". Polidano lebih lanjut mengidentifikasi 3 elemen utama akuntabilitas, yaitu adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat, akuntabilitas peran yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, dan peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen (Nugroho, 2004:33).

Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas adalah suatu pertanggungjawaban kepada masyarakat atau lembaga-lembaga yang bersangkutan dalam menjalankan aktifitasnya atau tanggung jawabnya. Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*check and balances system*).

2. Sifat Akuntabilitas

Laporan kegiatan pemerintah harus menyediakan informasi yang dapat dipakai oleh pengguna laporan keuangan untuk menilai akuntabilitas

pemerintahan dalam membuat keputusan ekonomi, sosial dan politik. Akuntabilitas diartikan sebagai hubungan antara pihak yang memegang kendali dan mengatur entitas dengan pihak yang memiliki kekuatan formal atas pihak pengendali tersebut. Dalam hal ini dibutuhkan juga pihak ketiga yang *accountable* untuk memberikan penjelasan atau alasan yang masuk akal terhadap seluruh kegiatan yang dilakukan dan hasil usaha yang diperoleh sehubungan dengan pelaksanaan suatu tugas dan pencapaian suatu tujuan tertentu (Nugroho, 2004:41).

Konteks penyelenggaraan pemerintahan, akuntabilitas pemerintah tidak dapat diketahui tanpa pemerintah memberitahukan kepada rakyat tentang informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya. Akuntabilitas dapat dipandang dari berbagai perspektif. Dari perspektif akuntansi, *American Accounting Association* menurut Guy (2002:64) menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap:

- a). Sumber daya financial.
- b). Kepatuhan terhadap aturan hukum dan kebijaksanaan administrative.
- c). Efisiensi dan ekonomisnya suatu kegiatan.
- d). Hasil program dan kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pencapaian tujuan, manfaat dan efektivitas.

Secara perspektif fungsional, menurut Nugroho (2004:53) akuntabilitas dilihat sebagai suatu tingkatan dengan lima tahap yang berbeda yang diawali dari

tahap yang lebih banyak membutuhkan ukuran-ukuran obyektif (*legal compliance*) ke tahap yang membutuhkan lebih banyak ukuran-ukuran subyektif . Tahap-tahap tersebut adalah:

- 1). *Probity and legality accountability*, hal ini menyangkut pertanggungjawaban penggunaan dana sesuai dengan anggaran yang telah disetujui dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*compliance*).
- 2). *Process accountability*, dalam hal ini digunakan proses, prosedur, atau ukuran-ukuran dalam melaksanakan kegiatan yang ditentukan (*planning*, *allocating and managing*).
- 3). *Performance accountability*, pada level ini dilihat apakah kegiatan yang dilakukan sudah efisien (*efficient and economy*).
- 4). Program accountability, Tahap ini akan disoroti penetapan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tersebut (outcomes and effectiveness).
- 5). *Policy accountability*, dalam tahap ini dilakukan pemilihan berbagai kebijakan yang akan diterapkan atau tidak (*value*).

Akuntabilitas pemerintahan di Negara yang menganut paham demokrasi sebenarnya tidak lepas dari prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat. Pemerintahan demokrasi menjalankan dan mengatur kehidupan rakyat dalam bernegara dengan mengeluarkan sejumlah aturan serta mengambil dan menggunakan sumber dana masyarakat. Pemerintah wajib memberikan pertanggungjawabannya atas semua aktivitasnya kepada masyarakat. Seiring dengan meningkatnya aktivitas pemerintah dalam pengaturan perdagangan dan industri, perlindungan hak asasi dan kepemilikan serta penyediaan jasa sosial, timbul kesadaran yang luas untuk menciptakan sistem pertanggungjawaban pemerintah yang lebih komprehensif (Nugroho, 2004:58).

Sistem tersebut antara lain meliputi sistem anggaran pendapatan dan belanja, organisasi pelayanan pemerintah, manajemen wilayah yang profesional serta

pengembangan praktik akuntansi dan pelaporan keuangan. Dalam pelaksanaannya, keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintahan tidak dapat dipenuhi hanya dengan informasi keuangan saja, masyarakat ingin tahu lebih jauh apakah pemerintah yang dipilihnya telah beroperasi dengan ekonomis, efisien dan efektif.

Beberapa teknik yang dikembangkan untuk memperkuat sistem akuntabilitas sangat dipengaruhi oleh metode yang banyak dipakai dalam manajemen pemerintahan seperti *management by objectives*, anggaran kinerja, audit kepatuhan dan kinerja, akuntansi biaya, analisis keuangan dan survey yang dilakukan terhadap masyarakat sendiri. Teknik-teknik tersebut tentunya juga dipakai oleh pemerintah sendiri untuk meningkatkan kinerjanya.

3. Ciri-Ciri Pemerintahan yang Accountable

Menurut Finner dalam Abdul Hafiz Tanjung (2012:19) menjelaskan bahwa akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan borokrasi. Pengendalian dari luar (external control) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menetukan accountable atau tidaknya sebuah birokrasi. Terdapat beberapa ciri pemerintahan yang accountable di antaranya sebagai berikut:

- a). Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat.
- b). Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik.

- c). Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proposional.
- d). Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan.
- e). Adanya sasaran bagi publik untuk menilai kinerja (*performance*) pemerintah. Dengan pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program atau kegiatan pemerintah.

B. Tinjauan tentang Akuntabilitas Kinerja Pemerintah dan Akuntabilitas Keuangan

1. Pengertian Akuntabilitas Kinerja Pemerintah

Akuntabilitas kinerja pemerintah adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Abdul Halim, 2012: 83).

Menurut Abdul Halim (2012: 83) bahwa dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staff instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
- Merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangan yang berlaku.

- Dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- d. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
- e. Jujur, objektif, dan inovatif sebagai katalisator, perubahan manajemen instansi pemrintah dalam bentuk pemutakhiran data dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

2. Pengertian Akuntabilitas Keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan bentuk dari pengawasan pengelolaan keuangan dalam setiap kegiatan pemerintahan. Menurut Abdul Halim (2012: 45) dalam mencapai pemerintahan yang baik perlu adanya pengawasan keuangan daerah yang bertujuan untuk mendorong pemerintah dalam mewujudkan pertanggungjawaban keuangan daerah yang semakin lama semakin baik. Paradigma baru pengawasan keuangan daerah harus diarahkan pada terciptanya akuntabilitas penyelenggaraan keuangan daerah yang bercirikan kepada penerapan good governance.

Menurut Abdul Halim (2012: 39) secara umum jenis pengawasan APBD dapat dibedakan berdasarkan objek yang diawasi, sifat pengwasan, dan metode pengawasannya. Adapun prinsip-prinsip yang dipakai dalam mengawasi pembelanjaan pengeluaran secara umum sebagai berikut:

- a. Wetmatigheid, yaitu prinsip pengawasan pengeluaran yang menekankan pentingnya aspek kesesuaian antara praktik pelaksanaan APBD dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- b. *Rechmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan pengeluaran yang menitikberatkan perhatian pada segi legilitas praktik pelaksanaan APBD.
- c. *Doelmatigheid*, yaitu prinsip pengawasan pengeluaran yang menekankan pentingnya peranan faktor tolok ukur dalam praktik pelaksanaan APBD.

3. Indikator Akuntabilitas Kinerja Pemerintah dan Akuntabilitas Keuangan

Menurut Abdul Halim (2012: 83) dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah terdapat beberapa indikator sebagai berikut:

a. Akuntabilitas Perencanaan Strategik

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, perencanaan strategik instansi pemerintah memerlukan integritas antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis nasional global. Perncanaan strategis yang disusun oleh instansi pemerintah yang dituangkan dalam dokumen perencanaan harus mencakup:

- 1) Usulan konsep perencanaan program organisasi.
- Pernyataan visi, misi, strategi dan faktor-faktor keberhasilan organisasi.
- 3) Rumusan tentang tujuan dan sasaran serta uraian aktifitas organisasi.
- 4) Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran organisasi.

b. Akuntabilitas Pembangunan

Akuntabilitas pembangunan merupakan prosedur pelaksanaan program Pemerintah adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta tata cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu program Pemerintah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pelaksanaan indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Pelaksanaan indikator kinerja dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan sasaran dan arah kebijakan. Pelaksanaan indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama (critical success factors) dan indikator kinerja kunci (key performance indicator).

Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit kerja organisasi. Sedangkan pelaksanaan indikator kinerja kunci merupakan serangkaian kegiatan pelaksanaan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial maupun nonfinansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja. Indikator ini dapat digunakan oleh organisasi untuk mendeteksi dan memonitor capain kinerja.

Menurut Abdul Halim (2012: 84) bahwa setelah disusunnya perencanaan strategik yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, maka dapat

diharapkan dalam palaksanaan akuntabilitas pembangunan dapat ditentukan pengukuran kinerja untuk mengetahui berhasil atau tidaknya pelaksanaan program Pemerintah yang meiputi beberapa hal sebagai berikut:

- Pelaksanaan akuntabilitas pembangunan secara teknis melalui tahapantahapan untuk menentukan laporan kinerja.
- 2) Penetapan capaian kerja, dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai capaian indicator kinerja pelaksanaan kegiatan pembangunan yang telah ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah.
- Pengukuran kinerja, dalam melakukan evaluasi atas kesesuaian dan keselarasan program pemerintah.

c. Akuntabilitas Pertanggungjawaban (Evaluasi dan Pelaporan)

Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*check and balances system*). Menurut Abdul Halim (2012: 84) bahwa setelah tahap pengukuran kinerja dalam akauntabilitas pembangunan maka selanjutnya adalah proses evaluasi kinerja dan pelaporan yang menjadi dasar penyusunan akuntabilitas pertanggungjawaban. Beberapa hal yang berkaitan dengan evaluasi kinerja adalah membuat kesimpulan hasil evaluasi pelaporan akuntabilitas pertanggungjawaban sebagai berikut:

- 1) Penyusunan kesimpulan hasil evaluasi dan pelaporan kinerja
- 2) Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja

Suatu laporan akuntabilitas kinerja tidak hanya berisi tingkat keberhasilan atau kegagalan yang dicerminkan oleh evaluasi indikatorindikator kinerja sebagaimana ditujukan oleh pengukuran dan penilaian kinerja, tetapi juga harus menunjukkan data dan informasi relevan lain bagi pembuat keputusan agar dapat menginterpretasikan keberhasilan kegagalan tersebut secara lebih luas.

Dalam akuntabilitas pertanggungjawaban tidak terlepas dari bentuk pengawasan yang merupakan kegiatan untuk memastikan bahwa apa telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, sudah tepat dan waktunya sudah sesuai. Pengawasan tingkat ketercapaian tujuan, dan pentausahaan sasaran yakni membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan. Analisis antara hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja ini menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif atau penyimpangan nol. Penyimpangan positif berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai serta melampaui indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan negatif berarti pelaksanaan kegiatan belum berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

Menurut Abdul Halim (2012: 85) laporan akuntabilitas harus disampaikan oleh instansi pemerintah, penyususnan laporan harus secara jujur, obyektif dan akuntabel serta perlu memperhatikan beberapa prinsip sebagai berikut:

- a) Prinsip pertanggungajawaban
- b) Prinsip pengecualian
- c) Prinsip manfaat

Selanjutnya perlu diperhatikan beberapa ciri laporan akuntabilitas yang baik seperti relevan, tepat waktu, dapat dipercaya, dapat diandalkan, dan mudah dimengerti dalam bentuk yang menarik (tegas dan konsisten, tidak kontradiktif atau sebagian) berdaya banding tinggi, lengkap, netral dan terstandarisasi. Adapun aspek-aspek pendukung dalam laporan akuntabilitas perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Uraian pertanggungjawaban keuangan, dititikberatkan pada penggunaan anggaran.
- 2) Uraian pertanggungjawaban SDM.
- 3) Uraian mengenai metode kerja, pengendalian manajemen, dan penggunaan sarana dan prasarana.

C. Akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam Program Pembangunan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Akuntabilitas bermakana pertanggungjawaban dengan menciptakan kondisi saling mengawasi antara seluruh stakeholders, pengawasan dapat tercipta jika prinsip akuntabel terwujud sehingga semua stakeholders mempunyai informasi yang cukup dan akurat tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya dengan harapan kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi seluruh stakeholders. Dalam efisiensi dan kemerataan manajemen publik maka penciptaan peluang selain untuk pengawasan, transparansi juga menjawab pertanyaan-pertanyaan mengenai

proses yang dilaksanakan sehingga keterbukaan ini diharapkan menjadi umpan balik untuk pelaksanaan manajemen publik yang lebih akuntabel (Syaukani, 2005: 69).

Pengawasan Pembangunan program dari Pemerintah Daerah pada dasarnya dibagi menjadi tiga bagian, yaitu pengawasan dilakukan di awal, di tengah, dan di akhir periode. Pengawasan Pembangunan program Pemerintah Daerah di awal dan di tengah periode, dilakukan tindakan *pre-emtif* dan *preventif* sedangkan di bagian akhir dilakukan dengan *represif*. Tindakan *pre-emtif* dilakukan dengan cara sosialisasi dan *deseminasi*. Tindakan *preventif* dilakukan dengan cara bimbingan teknis dan asistensi. Sedangkan tindakan *represif* dilakukan dengan cara audit investigasi (Sarwoto, 2008:49).

Pengawasan *pre-emtif* dan *preventif* dikelompokkan ke dalam fungsi pembinaan. Pembinaan ini dilakukan terhadap lembaga-lembaga pemerintah. Berbeda dengan kedua pengawasan tersebut, pengawasan *represif* merupakan pengawasan yang bersifat pemeriksaan. Hal ini dilakukan karena dalam perjalanan proses pengawasan ditemukan penyimpangan-penyimpangan sehingga diperlukan pemeriksaan lebih lanjut atas penyimpangan-penyimpangan-penyimpangan yang ditemukan.

Merujuk pada teori Wursanto IG dalam Sarwoto (2008:53) yang menjelaskan bahwa menurut waktu pengawasan, terdapat pengawasan *preventif* dan *represif* dimana *represif* merupakan pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya penyimpangan-penyimpangan. Sosialisasi ini bisa berbentuk sosialisasi LAKIP/LPJ, anggaran berbasis kinerja, manajemen resiko, dan lain-lain.

Kegiatan sosialisasi dalam teori tersebut dilaksanakan di seluruh pemerintah kota, kabupaten, dan provinsi. Koordinasi dilakukan dengan pihak penyidik, yaitu kejaksaan dan kepolisisan. Selain itu, koordinasi juga dilakukan dengan pemda atau instansi lain di daerah. Forum koordinasi dilaksanakan berkaitan dengan kegiatan investigasi. Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, LAKIP, kinerja, atas OPAD, atas program peningkatan kinerja, dan efektivitas pelaksanaan program yang dilaksanakan.

1. Konsep Pengawasan Sebagai Salah Satu Kriteria dalam Akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam Program Pembangunan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pelaksanaan pengawasan menurut Arens (1996:37) adalah suatu urutan kegiatan yang melibatkan beberapa ahli dalam satu departemen atau lebih yang dibuat untuk menjamin penanganan secara seragam transaksi perusahaan yang terjadi berulang-ulang. Menurut Moekijat dalam Mulyadi (2001:42) pelaksanaan pengawasan adalah urutan menurut waktu dan cara tertentu untuk melaksanakan kegiatan pekerjaan yang harus diselesaikan, prosedur merupakan rencana yang penting dalam tiap bagian perusahaan. Konsep pembuatan prosedur pelaksanaan pengawasan harus diciptakan suatu langkah yang sederhana tanpa melalui birokrasi yang rumit. Adapun ciri-ciri prosedur pelaksanaan pengawasan sebagai berikut:

- a. Prosedur pelaksanaan pengawasan harus didasarkan atas fakta-fakta yang cukup mengenai situasi tertentu, tidak didasarkan atas dugaan-dugaan atau keinginan.
- Suatu prosedur pelaksanaan pengawasan harus memiliki stabilitas, akan tetapi masih memiliki fleksibilitas. Stabilitas adalah ketentuan arah

tertentu dengan perubahan yang dilakukan hanya apabila terjadi perubahan-perubahan penting dalam fakta-fakta yang mempengaruhi pelaksanaan prosedur. Sedangkan fleksibilitas digunakan untuk mengatasi suatu keadaan darurat dan penyesuaian kepada suatu kondisi tertentu.

c. Prosedur pelaksanaan pengawasan harus mengikuti jaman.

Berdasarkan beberapa uraian di atas maka menurut peneliti bahwa pengawasan laporan pembangunan adalah suatu rangkaian kegiatan guna pengumpulan dan pengevaluasian bukti-bukti secara obyektif oleh auditor tentang informasi laporan pembangunan dengan tujuan untuk menyatakan suatu pendapat apakah laporan pembangunan telah disajikan secara wajar sesuai dengan prinsip akuntabilitas yang berlaku umum.

Prosedur pelaksanaan pengawasan adalah suatu rangkaian metode yang melibatkan beberapa orang dalam satu departemen atau lebih untuk menyelelesaikan kegiatan suatu pekerjaan. Pada awalnya laporan kegiatan pembangunan disusun hanya sebagai alat penguji dari pekerjaan bagian pembukuan, tetapi untuk selanjutnya digunakan sebagai dasar untuk dapat menentukan atau menilai pembangunan.

Salah satu fungsi DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Setiap laporan kegiatan Pemerintah Daerah wajib disampaikan pertanggungjawaban kegiatan tau program kinerja segera setelah tahun anggaran berakhir, dan akan menjadi dasar pemeriksaan oleh BPK. Pemerintah daerah wajib membuat laporan kinerja pemerintah daerah

(LKPD), laporan ini adalah laporan kinerja yang dirancang untuk publik dan dibahas dalam rapat paripurna DPRD. Laporan ini diperlukan agar rakyat mengetahui apa yang sudah dilakukan pemerintah daerahnya dalam menjalankan program pembangunan.

Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) akan dievaluasi mengenai permasalahan pembangunan, sistem pengendalian intern Pemerintah Daerah, ke patuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya BPK memberikan opini wajar dengan pengecualian (WDP) ataupun opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atas program pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan disampaikan kembali kepada DPRD.

Perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Government Governance*) maka Pemerintah Daerah wajib menyusun penyajian laporan akuntabilitas kinerja sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan program Pemerintah Daerah. Tuntutan akuntabilitas di sektor publik perlu dilakukannya transparansi dan pemberi informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati atau Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota

merupakan instansi pemerintah yang menerima dan menggunakan anggaran untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya, oleh karena itu mempunyai kewajiban membuat akuntabilitas kinerja sebagai suatu perwujudan pertanggungjawaban atas penerimaan dan penggunaan Anggaran Belanja Pemerintah Daerah (APBD).

Sasaran akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah kepada DPRD sebagai sub sistem dari sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (instruksi Presiden Republik Indonesia No.7 Tahun 1999) adalah: *Pertama*, menjadikan instansi Pemerintah Daerah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efesien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya. *Kedua*, terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional dan keempat, terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah Daerah.

Pengawasan sebagai salah satu kriteria dalam akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam program pembangunan terhadap DPRD maka dalam hal pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 bahwa dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) sebagai unsur yang penting dalam sistem pengendalian organisasi yang memadai.

BPK selaku auditor eksternal pemerintah melaksanakan audit atas laporan keuangan pemerintah pusat maupun daerah berdasarkan standar pemeriksaan yang berlaku. Jangka waktu pelaksanaan audit atas laporan keuangan Pemerintah Daerah oleh BPK ini sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 harus diselesaikan paling lama dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan. Alasannya, Gubernur, Bupati atau Walikota sudah harus menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Penyusunan laporan keuangan Pemerintah Daerah meskipun telah menggunakan sistem akuntansi keuangan yang terkomputerisasi, pada umumnya masih memerlukan waktu yang cukup lama sehingga baru diselesaikan dan disampaikan kepada BPK sekitar 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk dapat memenuhi jadwal yang sangat ketat sesuai amanat undang-undang tersebut, yaitu melaksanakan audit atas laporan keuangan Pemerintah Daerah praktis dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan tentu saja diperlukan pemanfaatan sumber daya dan dana yang tersedia pada lembaga auditor eksternal secara arif, efektif, dan efisien. DPRD memiliki eksistensi pengawasan dalam pengambilan keputusannya jika sampai terjadi pelaksanaan audit yang tidak sesuai dengan standar audit sehingga laporan hasil audit dalam pengambilan keputusan terhadap pertanggungjawaban Pemerintah Daerah.

D. Tinjauan tentang Akuntabilitas Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran

Perwujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa, prioritas pembangunan bidang penyelenggaraan pemerintahan diarahkan pada upaya peningkatan kinerja birokrasi agar birokrasi mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi terpenuhinya kebutuhan masyarakat; meningkatkan kualitas akuntabilitas dan transaparansi publik; dan menekan tingkat penyalahgunaan kewenangan di lingkungan aparatur pemerintahan.

Birokrasi yang berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan (power) yang dimiliki dengan tanggung jawab (accountability) yang mesti diberikan kepada publik. Aparatur birokrasi, sebagai aparatur Pemerintah, juga merupakan abdi masyarakat, sehingga kepada kepentingan masyarakatlah aparat birokrasi harus mengabdikan diri. Suatu pemerintahan akan berjalan dengan baik apabila dikontrol oleh kekuatan-kekuatan politik atau organisasi massa. Namun, bila kekuatan-kekuatan politik dan organisasi massa tersebut kurang mampu menjalankan fungsi-fungsi artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat, apalagi bila tidak ditunjang dengan adanya proses pengambilan keputusan (rule making) dan pengontrolan pelaksanaan keputusan yang baik, maka hal ini bisa mengakibatkan kekuasaan birokrasi menjadi semakin besar.

Kekuasaan birokrasi yang lebih besar, akan memungkinkan aparat birokrasi dapat dengan leluasa mengendalikan lingkungan luar birokrasi, sehingga dapat mengokohkan kedudukannya dalam tatanan organisasi pemerintahan negara.

Penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat mengakibatkan pemerintah gagal untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan gagal merealisasikan program-program yang telah diputuskan. Keadaan demikian cepat atau lambat akan memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) yang dilakukan oleh aparat birokrasi.

Situasi demikian maka aparat birokrasi dapat mengakibatkan menyusutnya sense of responsibility. Menyusutnya rasa tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan inilah yang diduga menjadi pangkal tolak kurang sigapnya aparat birokrasi. Kejadian-kejadian tersebut lebih disebabkan karena paradigma pemerintahan yang masih belum mengalami perubahan mendasar salah satunya adalah dalam hal akuntabilitas Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran.

Akuntabilitas Dinas Pekerjaan Umum terhadap DPRD Kabupaten Pesawaran terdiri dari akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan terdiri dari akuntabilitas perencanaan strategik, akuntabilitas pembangunan dan akuntabilitas pertanggungjawaban (evaluasi dan pelaporan). Bentuk akuntabilitas Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pesawaran Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran dalam relevansinya pada teori akuntabilitas menurut Abdul Halim dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Perencanaan Strategik Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, perencanaan Pembangunan Tahap II Way strategik Jembatan Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran memerlukan integritas antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lain. Perncanaan Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung strategis Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran yang disusun oleh instansi pemerintah yang dituangkan dalam dokumen perencanaan harus mencakup:

- a) Usulan Konsep Perencanaan Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka.
- b) Pernyataan visi, misi, strategi dan faktor-faktor pendukung serta penghambat dalam kegiatan Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka.
- c) Rumusan tentang tujuan dan sasaran Dinas Pekerjaan Umum
 Kabupaten Pesawaran dalam kegiatan Pembangunan Tahap II
 Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka.
- d) Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran atau merealisasikan kegiatan Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka.

2. Akuntabilitas Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka

Akuntabilitas pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka merupakan prosedur pelaksanaan program Pemerintah adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain sesuai dengan peraturan yang berlaku, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta tata cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu program Pemerintah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Pelaksanaan indikator kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara tidak langsung yaitu hal-hal yang sifatnya hanya merupakan indikasi-indikasi kinerja. Ukuran kinerja mengacu pada penilaian kinerja secara langsung. Pelaksanaan indikator kinerja dan ukuran kinerja ini sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan sasaran dan arah kebijakan. Pelaksanaan indikator kinerja dapat berbentuk faktor-faktor keberhasilan utama (critical success factors) dan indikator kinerja kunci (key performance indicator).

Faktor keberhasilan utama adalah suatu area yang mengindikasikan kesuksesan kinerja unit kerja organisasi. Sedangkan pelaksanaan indikator kinerja kunci merupakan serangkaian kegiatan pelaksanaan indikator yang dapat dianggap sebagai ukuran kinerja kunci baik yang bersifat finansial maupun nonfinansial untuk melaksanakan operasi dan kinerja. Indikator

ini dapat digunakan oleh organisasi untuk mendeteksi dan memonitor capain kinerja.

Menurut Abdul Halim (2012: 84) bahwa setelah disusunnya perencanaan strategik yang jelas, perencanaan operasional yang terukur, maka dapat diharapkan dalam palaksanaan akuntabilitas pembangunan dapat ditentukan pengukuran kinerja untuk mengetahui berhasil atau tidaknya pelaksanaan program Pemerintah yang meiputi beberapa hal sebagai berikut:

- a) Pelaksanaan akuntabilitas pembangunan secara teknis melalui tahapantahapan untuk menentukan laporan kinerja dalam Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka.
- b) Penetapan capaian kinerja pembangunan, dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai pelaksanaan pembangunan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pesawaran.
- c) Pengukuran kinerja, dalam melakukan evaluasi atas kesesuaian dan keselarasan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Pesawaran.

3. Akuntabilitas Pertanggungjawaban (Evaluasi dan Pelaporan) Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran

Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*check and balances system*).

Menurut Abdul Halim (2012: 84) bahwa setelah tahap pengukuran kinerja dalam akauntabilitas pembangunan maka selanjutnya adalah proses evaluasi kinerja dan pelaporan yang menjadi dasar penyusunan akuntabilitas pertanggungjawaban. Beberapa hal yang berkaitan dengan evaluasi kinerja adalah membuat kesimpulan hasil evaluasi pelaporan akuntabilitas pertanggungjawaban sebagai berikut:

- 1) Penyusunan kesimpulan hasil evaluasi dan pelaporan kinerja
- 2) Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja

Suatu laporan akuntabilitas kinerja tidak hanya berisi tingkat keberhasilan atau kegagalan yang dicerminkan oleh evaluasi indikatorindikator kinerja sebagaimana ditujukan oleh pengukuran dan penilaian kinerja, tetapi juga harus menunjukkan data dan informasi relevan lain bagi pembuat keputusan agar dapat menginterpretasikan keberhasilan kegagalan tersebut secara lebih luas.

Dalam akuntabilitas Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran tidak terlepas dari bentuk pengawasan yang merupakan kegiatan untuk memastikan bahwa apa telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, sudah tepat dan waktunya sudah sesuai. Pengawasan tingkat ketercapaian tujuan, dan pentausahaan sasaran yakni membandingkan hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja yang telah ditetapkan.

Analisis antara hasil aktual dengan indikator dan ukuran kinerja ini menghasilkan penyimpangan positif, penyimpangan negatif atau

penyimpangan nol. Penyimpangan positif berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai serta melampaui indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan negatif berarti pelaksanaan kegiatan belum berhasil mencapai indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan. Penyimpangan nol berarti pelaksanaan kegiatan sudah berhasil mencapai atau sama dengan indikator dan ukuran kinerja yang ditetapkan.

Menurut Abdul Halim (2012: 85) laporan akuntabilitas harus disampaikan oleh instansi pemerintah, penyususnan laporan harus secara jujur, obyektif dan akuntabel serta perlu memperhatikan beberapa prinsip sebagai berikut:

- a) Prinsip pertanggungajawaban
- b) Prinsip pengecualian
- c) Prinsip manfaat

Selanjutnya perlu diperhatikan beberapa ciri laporan akuntabilitas yang baik seperti relevan, tepat waktu, dapat dipercaya, dapat diandalkan, dan mudah dimengerti dalam bentuk yang menarik (tegas dan konsisten, tidak kontradiktif atau sebagian) berdaya banding tinggi, lengkap, netral dan terstandarisasi. Adapun aspek-aspek pendukung dalam laporan akuntabilitas perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a) Uraian pertanggungjawaban penggunaan anggaran.
- b) Uraian pertanggungjawaban SDM.
- c) Uraian mengenai metode kerja, pengendalian manajemen, dan pertanggungjawaban mengenai penggunaan sarana dan prasarana.

E. Kerangka Pikir

Teori akuntabilitas merupakan prinsip yang paling mendasar dalam pelaksanaan good governance, akuntabilitas publik menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan (transparency) dan terbuka (openness) kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan. Akuntabilitas bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya. Melalui akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan atau telah diambil oleh pemerintah sehingga dapat memberikan feedback atau outcomes terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Pengawasan merupakan salah satu kriteria dalam akuntabilitas. Menurut Hendra Susanto (2012: 116) bahwa dalam pekerjaan pembangunan jalan ataupun jembatan terdiri dari beberapa major item (pekerjaan utama) yang perlu mendapat perhatian di dalam pelaksanaan pengawasan (auditing).

Pembangunan tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran menurut peniliti mendasari teori akuntabilitas dalam pembangunan daerah, bahwa akuntabilitas Dinas Pekerjaan Umum terhadap DPRD Kabupaten Pesawaran terdiri dari akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan yang mencakup akuntabilitas perencanaan strategik, akuntabilitas pembangunan dan akuntabilitas pertanggungjawaban (evaluasi dan pelaporan).

Secara aktual mengenai akuntabilitas Dinas Pekerjaan Umum terhadap DPRD Kabupaten Pesawaran dalam pembangunan tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran memiliki relevansi dengan teori akuntabilitas menurut Abdul Halim sehingga dalam penelitian ini indikator akuntabilitas pembangunan tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran dapat diskematiskan dalam kerangka pikir sebagai berikut:

Pembangunan Tahap II Jembatan Way Sekampung Kresnowidodo-Negara Saka Kabupaten Pesawaran

Akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan meliputi:

- a) Akuntabilitas perencanaan strategik, dengan indikator:
 - 1) Usulan Konsep Perencanaan Pembangunan.
 - 2) Pernyataan visi, misi, strategi dan faktor-faktor pendukung serta penghambat dalam Pembangunan.
 - 3) Rumusan tentang tujuan dan sasaran Pembangunan.
 - 4) Uraian tentang cara mencapai tujuan dan sasaran atau merealisasikan Pembangunan.
- b) Akuntabilitas pembangunan, dengan indikator:
 - 1) Pelaksanaan akuntabilitas pembangunan secara teknis.
 - 2) Penetapan capaian kinerja pembangunan.
 - 3) Pengukuran kinerja, dalam melakukan evaluasi atas kesesuaian dan keselarasan program pembangunan.
- c) Akuntabilitas pertanggungjawaban (evaluasi dan pelaporan), dengan indikator:
 - 1) Penyusunan kesimpulan hasil evaluasi dan pelaporan kinerja.
 - 2) Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja.
 - 3) Uraian pertanggungjawaban penggunaan anggaran.
 - 4) Uraian pertanggungjawaban SDM.
 - 5) Uraian mengenai metode kerja, pengendalian manajemen, dan pertanggungjawaban mengenai penggunaan sarana dan prasarana.

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir