

BAB II

AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH

II.1 Akuntabilitas

II.1 1 Akuntabilitas Publik

Dalam Mardiasmo (2002 : 17), dalam dua dasawarsa terakhir, telah terjadi perkembangan (akuntansi) sektor publik yang pesat. Istilah “ akuntabilitas publik, *value for money*, reformasi sektor publik, privatisasi, *good public governance*”, telah begitu cepat masuk ke dalam kamus sektor publik. Isu yang muncul dalam sektor publik merupakan suatu rangkaian yang akhirnya merupakan tuntutan diciptakannya *good public and corporate governance*. Isu tersebut kemudian diikuti dengan munculnya isu-isu baru, misalnya tuntutan dilakukannya reformasi sektor publik yang diorientasikan pada pembentukan organisasi sektor publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, responsif, dan memiliki akuntabilitas publik yang tinggi.

Akuntabilitas publik menjadi landasan utama proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Karena itu aparatur pemerintah harus mempertanggungjawabkan seluruh aktivitas dan pelaksanaan pekerjaannya kepada publik. Akuntabilitas merupakan persyaratan mendasar guna mencegah penyalahgunaan kewenangan yang didelegasikan dan menjamin kewenangan tersebut mencapai tujuan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Di lain pihak akuntabilitas merupakan pula kewajiban memberikan pertanggungjawaban dengan menjawab atau

menerangkan kinerja atas tindakan seseorang atau pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Untuk menggapai pemerintahan yang baik (*good governance*), minimal tiga unsur terpenuhi, yaitu :

1. Akuntabilitas, pemerintahan yang bersih berkewajiban mempertanggungjawabkan mandat/amanah rakyat yang disandangnya secara berkala melalui mekanisme/media yang disetujui bersama oleh pemberi mandat/amanah, yaitu rakyat melalui wakilnya.
2. Partisipatif, pemerintah yang bersih berkewajiban menjunjung tinggi kehendak pemberi mandat dalam setiap tahapan kegiatan pemerintahannya.
3. Transparansi, pemerintah yang bersih berkewajiban mengungkapkan seluruh informasi yang dibutuhkan oleh pemberi mandat.

Akuntabilitas menjadi elemen yang penting dalam rangka mengontrol kebijakan keuangan daerah selain *value for money*, kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*), transparansi, dan pengendalian menurut Mardiasmo (2002;211). Maka dari itu akuntabilitas publik menjadi hal yang sangat penting dalam pemerintah daerah. Pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan semua aktivitas yang sudah dilakukan kepada publik. Karena pada dasarnya menurut Mardiasmo (2002;226) akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat maupun daerah,

harus bias menjadi subyek pemberi informasi, didengar aspirasinya, dan diberi penjelasan.

II.1.2 Pengertian Akuntabilitas

Kata akuntabilitas berasal dari bahasa Inggris *accountability* yang berarti keadaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Itulah sebabnya, akuntabilitas menggambarkan suatu keadaan atau kondisi yang dapat dipertanggungjawabkan. Orang atau lembaga yang mempunyai akuntabilitas adalah orang atau lembaga yang tindakannya dapat dipertanggungjawabkan.

Akuntabilitas (*accountability*) adalah ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas birokrasi publik atau pelayanan yang dilakukan pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Dengan demikian akuntabilitas terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah yang tugas utamanya adalah melayani rakyat harus bertanggung jawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat. Dengan bahasa sederhana, Starling (1998:64) mengatakan bahwa akuntabilitas ialah kesediaan untuk menjawab pertanyaan publik. (Wahyudi Kumorotomo : 3-4)

Menurut Mardiasmo (2002 : 24) *United Nation Development Program* (UNDP) memberikan definisi akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Sedangkan menurut *Governmental Accounting Standard Board* (GASB) yang dikutip oleh Halim (2002 : 15) dalam *Concept Statement No. 1 tentang Objectives of Financial Reporting* menyatakan

bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan. Akuntabilitas meliputi pemberian informasi keuangan kepada masyarakat dan pemakai lainnya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas seluruh aktivitas yang dilakukan bukan hanya aktivitas finansialnya saja.

Selain itu yang juga penting dan mendukung dalam pengelolaan dana tersebut harus dilakukan secara lebih transparan, ekonomi, efisien, efektif dan akuntabel. Atau dengan kata lain menurut Halim (2002;14) kiranya pemerintah daerah harus menggunakan konsep *value for money*, hingga akhirnya terwujud akuntabilitas publik. Konsep *value for money* yang dilakukan pemerintah daerah dalam mengelola dana masyarakat pada dasarnya mencakup tiga elemen penting, yaitu :

1. Ekonomis, mengukur sejauh mana pemerintah daerah dapat menggunakan sumber daya masukan (*input resources*) seminimal mungkin.
2. Efisiensi, mengukur sejauh mana pemerintah dapat mencapai keluaran optimal dengan sumber daya masukan seminimal mungkin (*output/input*).
3. Efektivitas, mengukur sejauh mana pemerintah daerah berhasil mencapai target yang telah ditetapkan.

Masih menurut Halim, konsep *value for money* sangat penting bagi pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat karena pemakaian konsep tersebut akan memberi manfaat berupa :

1. Efektivitas pelayanan publik,
2. Meningkatkan mutu pelayanan publik,

3. Dengan menghilangkan setiap inefisiensi dalam seluruh tindakan pemerintah maka hanya pelayanan yang diberikan menjadi murah dan selalu dilakukan penghematan dalam pemakaian sumber daya,
4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik,
5. Meningkatkan *public cost awareness* sebagai akar dari akuntabilitas publik.

II.1.3 Penggolongan Akuntabilitas

Menurut Ellwood, 1993 yang dikutip dari Mardiasmo (2001) oleh Halim (2002;15-16) ada beberapa bentuk dimensi pertanggungjawaban publik oleh pemerintah daerah, yaitu :

1. Akuntabilitas hukum & peraturan (*accountability for probity and legality*)

Akuntabilitas hukum dan peraturan terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum & peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. Akuntabilitas proses (*process accountability*)

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik. Akuntabilitas proses dalam pemerintahan daerah dapat diwujudkan melalui pemberian pelayanan public yang cepat, responsive dan murah dari sudut biaya.

3. Akuntabilitas program (*program accountability*)

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak dan apakah pemerintah daerah telah

mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*)

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah pusat maupun daerah terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah daerah sebagai eksekutif kepada DPRD sebagai legislatif dan masyarakat luas.

Menurut Mardiasmo (2004 : 12) disamping keempat akuntabilitas diatas ditambahkan akuntabilitas finansial yang mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

II.1.4 Pelaksanaan Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya daripada memberantas korupsi (Turner and Hulme, 1997). Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari reformasi sektor publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability* yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat luas) bukan hanya sekedar pertanggungjawaban vertical (*vertical accountability* yaitu pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi). Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik. (Mardiasmo, 2002 : 21).

II.2 Kinerja

II.2.1 Pengertian Kinerja

Kinerja bisa juga disebut *performance* (prestasi kerja). Menurut Suyadi prawiro Sountono (1999 : 2) bahwa kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi atau sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Menurut Indra Bastian, kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi suatu organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Maksudnya setiap kegiatan organisasi harus diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi.

Sedangkan menurut LAN (2003 : 4), perencanaan kinerja merupakan proses penetapan kegiatan tahunan dan indikator kinerja berdasarkan program, kebijakan, dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategik. Hasil dari proses ini berupa rencana kinerja tahunan. Sedangkan pengukuran kinerja adalah proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran, dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi dan strategi instansi pemerintah. Proses ini dimaksudkan untuk menilai pencapaian setiap indikator kinerja guna memberikan

gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran. Selanjutnya dilakukan pula analisis akuntabilitas kinerja yang menggambarkan keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan dalam rangka mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi sebagaimana ditetapkan dalam rencana strategik.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah hasil dari pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi .

II.2.2 Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja merupakan bagian dari proses pengendalian manajemen yang dapat digunakan sebagai alat pengendalian manajemen melalui sistem penilaian kinerja dilakukan dengan cara menciptakan mekanisme *reward and punishment*. Sistem pemberian penghargaan(*reward*) dan hukuman (*punishment*) digunakan sebagai pendorong bagi pencapaian strategi penilaian kinerja dan mekanisme *reward and punishment* harus didukung dengan manajemen kompensasi yang memadai. Manajemen kompensasi merupakan mekanisme penting untuk mendorong dan memotivasi manajer untuk mencapai tujuan organisasi. (Mardiasmo,2002 : 58)

Penilaian kinerja menurut Siegel dan Marconi yang dikutip oleh Hessel (2003;107) adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian operasional dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan menurut Hatry yang dikutip oleh Suharyani

dkk (2003;37) pengukuran kinerja didefinisikan sebagai pengukuran hasil dan efisiensi jasa atau program berdasarkan basis reguler (tetap, teratur). Masih dikutip oleh Suharyani dkk, Whittaker mendefinisikan pengukuran kinerja instansi pemerintah sebagai suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan (program) sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah.

Pengukuran kinerja dibedakan menjadi dua menurut Hansen dan Mowen yang dikutip dari Hessel (2003;107-108), yaitu tradisional dan kontemporer. Pengukuran kinerja tradisional dilakukan dengan membandingkan kinerja aktual dengan kinerja yang dianggarkan ataupun dengan biaya standar sesuai dengan karakteristik pertanggung jawabannya, sedangkan pengukuran kinerja kontemporer menggunakan aktivitas sebagai fondasinya.

Dari beberapa definisi penilaian kinerja di atas dapat ditarik satu kesimpulan bahwa dengan mengukur kinerja maka proses pertanggungjawaban pengelola atas segala kegiatannya kepada yang berkepentingan dapat menjadi lebih efektif. Penilaian kinerja ini menurut *Audit Commission* yang dikutip oleh Irawati (2004;26) memberikan dua alasan penting yaitu :

1. Untuk memperbaiki pelayanan publik (*improved public service*)
2. Untuk memperbaiki akuntabilitas (*improved accountability*)

II.2.3 Indikator Kinerja

Untuk melakukan pengukuran kinerja, pemerintah memerlukan informasi akuntansi terutama menentukan indikator kinerja (*performance indicator*) sebagai dasar penilaian kinerja. Manajemen akan kesulitan untuk melakukan pengukuran kinerja apabila tidak ada indikator kinerja yang memadai. Indikator kinerja tersebut dapat bersifat finansial maupun nonfinansial. Informasi akuntansi memiliki peran utama dalam menentukan indikator kinerja sektor publik (Mardiasmo, 2002 : 15) sedangkan menurut LAN (2003 : 19) pengukuran kinerja dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja kegiatan. Pengukuran ini dilakukan dengan memanfaatkan data kinerja. Data kinerja lazimnya dapat diperoleh melalui dua sumber yaitu : (1) data internal, berasal dari sistem informasi yang diterapkan pada instansi, dan (2) data eksternal, berasal dari luar instansi baik data primer maupun data sekunder.

Penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan serta data pendukung yang harus diorganisasikan. Indikator kinerja itu hendaknya (1) spesifik dan jelas, (2) dapat diukur secara objektif, (3) relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan (4) tidak bias. (Sony Yuwono : 12-13)

Indikator-indikator tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat mengindikasikan sejauh mana keberhasilan pencapaian sasaran. Dalam hubungan ini penetapan indikator kinerja kegiatan merupakan proses identifikasi, pengembangan, seleksi dan konsultasi tentang indikator kinerja atau ukuran kinerja atau ukuran

keberhasilan kegiatan dan program-program instansi.(Sony Yuwono : 12)

Indikator kinerja menurut Suharyani dkk (2003;43) didefinisikan sebagai ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Jadi indikator ini menjadi dasar untuk mengukur kinerja. Definisi diatas juga dikemukakan oleh LAN (1999;7) dalam mendefinisikan indikator kinerja, dan ditambahkan dengan memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*). Untuk lebih jelasnya, indikator-indikator yang digunakan dalam pengukuran kinerja tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Indikator Masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan output, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi, dan sebagainya;
- b. Indikator Keluaran (*outputs*) adalah segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan atau non fisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan;
- c. Indikator Hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. *Outcomes* merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat;
- d. Indikator Manfaat (*benefits*) adalah kegunaan suatu keluaran (*outputs*) yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses publik;

program. Indikator outcome merupakan ukuran jumlah dan atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut. Outcome bukan aktivitas atau program itu sendiri, akan tetapi dampak yang langsung dirasakan masyarakat.

Pengumpulan data kinerja untuk indikator kinerja kegiatan yang terdiri dari indikator-indikator masukan, keluaran, dan hasil dilakukan secara terencana dan sistematis setiap tahun untuk mengukur kehematan, efektivitas, efisiensi dan kualitas pencapaian sasaran. Sedangkan pengumpulan data kinerja untuk indikator manfaat dan dampak dapat diukur pada akhir periode selesainya suatu program atau dalam rangka mengukur pencapaian tujuan-tujuan instansi pemerintah. Hal ini terkait pada pertimbangan biaya dan tingkat kesulitan yang cukup tinggi dalam mengukur indikator kinerja dampak. Dalam hal ini instansi disarankan untuk dapat melakukan survei sendiri guna mendapatkan data mengenai hasil yang ditetapkan, kepuasan masyarakat yang dilayani, dan manfaat/dampak kebijakan instansi terhadap masyarakat.

II.2.4 Tujuan dan Manfaat Penilaian Kinerja

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan secara berkelanjutan umpan balik untuk perbaikan secara terus-menerus dan pencapaian tujuan di masa datang. (Indra Bastian, 2001 : 330)

Peranan pengukuran prestasi sebagai alat manajemen untuk :

- a. Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi

- b. Memastikan tercapainya skema prestasi kerja yang disepakati
- c. Memonitor dan mengevaluasi kinerja dengan pembandingan skema kerja dan pelaksanaan
- d. Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi dan pelaksanaan yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran prestasi yang telah disepakati
- e. Menjadikan alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam upaya memperbaiki prestasi organisasi
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif
- i. Mewujudkan peningkatan yang perlu dilakukan
- j. Mengungkapkan permasalahan yang terjadi

Tujuan pokok penilaian kinerja menurut Hessel (2003;1080) adalah memotivasi karyawan dalam mencapai tujuan organisasi dan dalam mematuhi standar perilaku yang telah ditetapkan sebelumnya agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan.

II.3 Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

II.3.1 Akuntabilitas Kinerja

Tujuan peraturan perundangan tentang akuntabilitas kinerja adalah untuk memperbaiki *sense of accountability* di jajaran pemerintah pusat dan pemerintah

dacrah. Akuntabilitas kinerja merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan maupun kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran periodik. Ruang lingkup pertanggung jawaban meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan tanggung jawab atas pemberian mandat atau amanah kepada seorang pejabat publik berikut berbagai sumber daya yang digunakan untuk mencapai misinya.(Ihyaul Ulum MD : 42)

II.3.2 Pemerintah Daerah

UU No.22 dan No.25 tahun 1999 telah menetapkan bahwa pemerintah daerah harus memiliki akuntabilitas yang lebih dekat kepada rakyat di daerah. Prinsip *subsidiary* adalah salah satu dasar yang digunakan untuk memberlakukan kedua undang-undang ini. Prinsip ini mengatakan bahwa pelayanan publik harus dilaksanakan oleh jenjang pemeritahan yang sedekat mungkin dengan rakyat. Kalau sebelumnya semua hal mengenai strategi pembangunan daerah dan mekanisme pelayanan umum ditentukan oleh pemerintah pusat, maka sekarang semua itu harus dilaksanakan secara otonom oleh daerah.(Wahyudi Kumorotomo : 9)

Untuk membahas mengenai otonomi daerah, maka berikut ini akan dijelaskan lebih jauh mengenai asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah, yaitu :

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi ialah penyerahan wewenagn penmerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini berarti bahwa urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah guna

pelaksanaan asas desentralisasi menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa diserahkan kepada daerah, baik menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun segi pembiayaan perangkat.

b. Asas dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau wakil perangkat pusat di daerah. Dalam asas dekonsentrasi, tanggung jawab tetap berada pada pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan. Unsur pelaksanaannya adalah instansi-instansi vertical yang dikoordinasikan oleh daerah dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintah pusat. Kebijakan atas pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

c. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban memberikan laporan dari hasil pelaksanaan dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.

Untuk menetapkan bidang yang menjadi urusan dan wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah, maka dapat diterapkan sistem pembagian antara lain (Kaho, 2001 : 15) :

1. Sistem Residu

Secara umum tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat ditentukan terlebih dahulu, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.

2. Sistem Material

Tugas-tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif atau terinci, dan di luar dari tugas yang telah ditentukan merupakan urusan pemerintah pusat.

3. Sistem Formal

Urusan yang termasuk dalam rumah tangga daerah terdiri secara apriori ditetapkan di dalam perundang-undangan. Pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerahnya. Tetapi tidak mencakup urusan yang telah diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih tinggi.

4. Sistem Otonomi Riil

Penyerahan urusan, tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada factor yang nyata sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat, serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi.

5. Prinsip Otonomi Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari system otonomi riil dimana penyerahan urusan-urusan kepada daerah dilakukan secara nyata, dinamis dan bertanggung jawab.

II.3.3 Kinerja Instansi Pemerintah

Dalam LAN (2003 : 3) dijelaskan bahwa Kinerja Instansi Pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Sedangkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui system pertanggungjawaban secara periodik. Di dalam kerangka akuntabilitas kinerja instansi pemerintah LAKIP juga berperan sebagai alat kendali, alat penilai kualitas kinerja, dan alat pendorong terwujudnya *good governance*.

II.4 Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

II.4.1 Penyusunan LAKIP

Menurut LAN (2003 : 29), setiap instansi pemerintah berkewajiban menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan kinerja secara tertulis, periodik dan melembaga. Pelaporan kinerja ini dimaksudkan untuk mengkomunikasikan capaian kinerja instansi pemerintah dalam suatu tahun anggaran yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah. Instansi pemerintah yang bersangkutan harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan dan kegagalan tingkat kinerja yang dicapainya. Pelaporan kinerja oleh

instansi pemerintah ini kemudian dituangkan dalam dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP dapat dikategorikan sebagai laporan rutin, karena paling tidak disusun dan disampaikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan setahun sekali.

II.4.2 Persyaratan LAKIP

Dalam pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah menurut LAN (2003 : 5) harus memperhatikan persyaratan-persyaratan di bawah ini :

1. Beranjak dari sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya yang konsisten dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara;
2. Komitmen dengan pimpinan dan seluruh staf instansi yang bersangkutan;
3. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan;
4. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi, serta hasil dari manfaat yang diperoleh
5. Jujur, obyektif, transparan dan akurat;

Menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

II.4.3 Prinsip-prinsip LAKIP

Penyusunan LAKIP harus mengikuti prinsip-prinsip pelaporan pada umumnya, yaitu laporan harus disusun secara jujur, obyektif, akurat dan transparan.

Di samping itu, perlu pula diperhatikan (LAN:30) :

1. Prinsip lingkup pertanggungjawaban.

Hal-hal yang dilaporkan harus proporsional dengan lingkup kewenangan dan tanggung jawab masing-masing dan memuat baik mengenai kegagalan maupun keberhasilan.

2. Prinsip prioritas

Yang dilaporkan adalah hal-hal penting dan relevan bagi pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban instansi yang diperluakn untuk upaya-upaya tindak lanjutnya.

3. Prinsip manfaat.

Yaitu manfaat laporan harus lebih besar daripada biaya penyusunannya, dan laporan harus mempunyai manfaat bagi peningkatan pencapaian kinerja.

II.4.4 Format dan Isi LAKIP

Agar Lakip dapat lebih berguna sebagai umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka bentuk dan isinya diseragamkan tanpa mengabaikan keunikan masing-masing instansi pemerintah. Format LAKIP ini dimaksudkan untuk mengurangi perbedaan isi dan cara penyajian yang dimuat dalam LAKIP sehingga memudahkan perbandingan ataupun evaluasi akuntabilitas yang harus dilakukan.

LAKIP menyajikan uraian tentang kinerja instansi pemerintah dalam arti keberhasilan dan kegagalan pencapaian sasaran dan tujuan instansi pemerintah. Di samping itu, perlu juga dimasukkan dalam LAKIP aspek keuangan yang secara langsung mengaitkan hubungan antara anggaran Negara yang dibelanjakan dengan hasil atau manfaat yang diperoleh.

II.4.5 Waktu penyampaian LAKIP

Penyusunan LAKIP harus dilandasi dengan pengertian dan kesadaran bahwa laporan akan dapat bermanfaat bagi terwujudnya pemerintahan yang baik, pemerintahan yang bersih, dan produktivitas di lingkungan instansi pemerintah. Mengingat LAKIP merupakan media pertanggungjawaban dan juga menjadi bahan evaluasi untuk menilai kinerja instansi pemerintah, maka LAKIP harus dibuat secara tertulis dan disampaikan secara periodik. LAKIP tersebut harus disampaikan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

II.4.6 Manfaat LAKIP

Akibat dari pelaksanaan reformasi maka dapat diketahui bahwa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah memiliki manfaat menurut LAN (1999 : 4) adalah sebagai berikut :

- a. Mendorong instansi pemerintah untuk menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara baik dan benar (*good governance*) yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebijaksanaan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat;
- b. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya;
- c. Menjadi masukan dan umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah;
- d. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.