

BAB II

AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH

2.1 Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (LAN, 2003:3).

Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri atas beberapa dimensi. Ellwood (1993) menjelaskan terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik (Mardiasmo, 2002 :22) yaitu :

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

2. Akuntabilitas proses

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen dan prosedur administrasi.

3. Akuntabilitas program

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya minimal.

4. Akuntabilitas kebijakan

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atau kebijakan-kebijakan yang diambil terhadap DPR/ DPRD dan masyarakat luas.

2.2 Instansi Pemerintah

Instansi Pemerintah adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menurut peraturan perundangan yang berlaku terdiri dari : Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Markas Besar TNI (meliputi : Markas Besar TNI Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara), Kepolisian Republik Indonesia, Kantor Perwakilan Pemerintah RI di luar negeri, Kejaksaan Agung, Perangkat Pemerintah Provinsi, Perangkat Pemerintah Kabupaten/Kota dan Lembaga/Badan lainnya yang dibiayai dari anggaran negara (LAN, 2003: 3).

2.3 Kinerja Instansi Pemerintah

Kinerja Instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang telah ditetapkan (LAN, 2003: 3).

2.3.1 Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja adalah proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan dan 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 setiap pencapaian indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran. Selanjutnya dilanjutkan 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.

Pengukuran kinerja mencakup:

- (1) Kinerja kegiatan yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dari masing-masing kelompok indikator kinerja kegiatan. Pengukuran kinerja kegiatan ini menggunakan formulir **Pengukuran Kinerja Kegiatan (PKK)**.

(2) Tingkat pencapaian sasaran pemerintah yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dari masing-masing indikator sasaran yang telah ditetapkan sebagaimana dituangkan dalam dokumen Rencana Kinerja. Pengukuran tingkat pencapaian sasaran didasarkan pada data hasil pengukuran kinerja kegiatan. Pengukuran pencapaian sasaran ini menggunakan formulir **Pengukuran Pencapaian Sasaran (PPS)**.

2.3.2 Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja akan dikategorikan ke dalam kelompok (LAN, 2003 :13):

- a. 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. Keluaran (*outputs*) adalah segala sesuatu berupa produk/ jasa (fisik dan /nonfisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.
- c. Hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. Outcomes merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi

keutuhan dan harapan masyarakat menggambarkan hasil nyata dari keluaran suatu kegiatan.

d. Manfaat (Benefits) adalah kegunaan suatu keluaran (outputs) yang dirasakan langsung oleh masyarakat. Dapat berupa tersedianya fasilitas yang dapat diakses oleh publik.

e. Dampak (Impact) adalah ukuran tingkat pengaruh sosial, ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian kinerja setiap indikator dalam suatu kegiatan.

Penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan serta data pendukung yang harus diorganisasi. Indikator kinerja dimaksud hendaknya :

- a. spesifik dan jelas,
- b. dapat diukur secara obyektif
- c. relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan
- d. tidak bias

2.4 Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik (LAN, 2003: 3).

2.5 Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

LAKIP adalah dokumen yang berisi gambaran perwujudan AKIP yang disusun dan disampaikan secara sistematis dan melembaga (LAN, 2003: 4).

2.5.1 Penanggung Jawab Penyusunan LAKIP

Penanggung jawab penyusunan LAKIP adalah pejabat yang secara fungsional bertanggung jawab melakukan dukungan administratif di instansi masing-masing. Pimpinan instansi sebagaimana tersebut dalam Inpres Nomor 7 tahun 1999 dapat menentukan tim kerja yang bertugas membantu penanggung jawab LAKIP di instansinya masing-masing dengan mengacu pada pedoman ini (LAN, 2003: 27).

2.5.2 Prinsip- Prinsip LAKIP

Penyusunan LAKIP harus mengikuti prinsip – prinsip pelaporan pada umumnya yaitu laporan harus disusun secara jujur, obyektif, akurat dan transparan. Disamping itu, perlu diperhatikan (LAN, 2003: 28):

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

b. Prinsip prioritas. Yang dilaporkan adalah hal-hal yang penting dan relevan bagi pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban instansi yang diperlukan untuk upaya-upaya tindak lanjutnya.

c. Prinsip manfaat, yaitu manfaat laporan harus lebih besar dari pada biaya penyusunannya dan laporan harus mempunyai manfaat bagi peningkatan pencapaian kinerja.

2.6 Definisi Pajak

Berikut ini ada beberapa definisi pajak (Suandy, 2002:8-10) adalah :

1. Definisi Prof. Dr. Rochmat Soemitro, S.H. adalah :

“Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tidak mendapat jasa imbalan, yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum”.

2. Definisi Dr. Soeparman Soemahamidjaja adalah:

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.”

3. Definisi Prof.Dr.M.J.H.Smeets adalah :

“Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa adakalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah.”

2.7 Fungsi Pajak

Pajak dilihat dari pemungutannya menurut Brotodiharjo (Mardiasmo, 2000:2) mempunyai dua fungsi :

1. Fungsi Budgeter.

Fungsi ini terletak dan lazim dilakukan pada sektor publik dan pajak disini merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara / daerah sesuai dengan waktunya dalam rangka membiayai seluruh pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintah pusat / daerah.

2. Fungsi Pengaturan.

Merupakan Fungsi yang dipergunakan oleh pemerintah pusat / daerah untuk mencapai tujuan tertentu yang berada diluar sektor keuangan negara / daerah, konsep ini paling sering dipergunakan pada sektor swasta. Berdasarkan kedua jenis fungsi pajak tersebut diatas, dapat dipahami atau dimengerti bahwa fungsi budgeter pajak dikaitkan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara umumnya dan anggaran pendapatan belanja daerah pada khususnya dimaksudkan untuk mengisi kas negara / daerah sebanyak-banyaknya dalam rangka membiayai pengeluaran rutin dan pembangunan pemerintahan pusat / daerah.

2.8 Asas- asas Pemungutan Pajak

Dalam buku *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* yang ditulis oleh Adam Smith pada abad ke-18 mengajarkan tentang asas-asas pemungutan pajak yang dikenal dengan nama *The Four Maxims* dengan uraian sebagai berikut (Suandy: 2002, 27):

a. *Equality*

Pembebanan pajak diantara subjek pajak hendaknya seimbang dengan kemampuannya, yaitu seimbang dengan penghasilan yang dinikmatinya di bawah perlindungan pemerintah. Dalam hal *equality* ini tidak diperbolehkan suatu negara mengadakan diskriminasi diantara sesama wajib pajak. Dalam keadaan yang sama wajib pajak harus diperlakukan sama dan dalam keadaan berbeda wajib pajak harus diperlakukan berbeda.

b. *Certainty*

Pajak yang dibayar oleh wajib pajak harus jelas dan tidak mengenal kompromi. Dalam asas ini kepastian hukum yang diutamakan adalah mengenai subjek pajak, objek pajak, tarif pajak dan ketentuan mengenai pembayarannya

c. *Convenience of payment*

Pajak hendaknya dipungut pada saat yang paling baik bagi wajib pajak yaitu saat sedekat-dekatnya dengan saat diterimanya penghasilan/ keuntungan yang dikenakan pajak.

d. *Economic of collections*

Pemungutan pajak hendaknya dilakukan sehemat mungkin jangan sampai biaya pemungutan pajak lebih besar dari penerimaan pajak itu sendiri. Karena tidak ada artinya pemungutan pajak yang akan diperoleh.

2.9 Sistem Pemungutan Pajak

Sistem Pemungutan Pajak dapat dibagi menjadi 3 macam (Waluyo, 2006 : 17) yaitu:

1. *Official Assessment Sistem*

Adalah sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pemerintah untuk menentukan besarnya pajak terutang oleh wajib pajak.

2. *Self Assessment Sistem*

Sistem ini merupakan sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang, kepercayaan, dan tanggungjawab kepada wajib pajak untuk menghitung, memperhitungkan, membayar, dan melaporkan sendiri besarnya pajak yang harus dibayar.

3. *Withholding Sistem*

Adalah sistem pemungutan pajak yang memberi wewenang kepada pihak ketiga untuk memotong atau memungut besarnya pajak yang terutang oleh wajib pajak.

2.10 Pengelompokan Pajak

Pajak dapat dikelompokkan ke dalam kelompok (Waluyo, 2006 : 12)

yaitu :

1. Menurut golongan

- a. Pajak langsung adalah pajak yang pembebanannya tidak dapat dilimpahkan pihak lain, tetapi harus menjadi beban langsung wajib pajak yang bersangkutan. Sebagai contoh: pajak penghasilan.
- b. Pajak tidak langsung adalah pajak yang pembebanannya dapat dilimpahkan ke pihak lain. Sebagai contoh: pajak pertambahan nilai.

2. Menurut Sifat

Pembagian pajak menurut sifat, maksudnya pembedaan dan pembagian berdasarkan pada ciri-ciri prinsip :

- a. Pajak Subjektif adalah pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada subjeknya yang selanjutnya dicari syarat objektifnya, dalam arti memperhatikan keadaan dari wajib pajak. Contoh : Pajak Penghasilan.
- b. Pajak Objektif adalah pajak yang berpangkal atau berdasarkan pada objeknya, tanpa memperhatikan keadaan diri wajib pajak. Contohnya pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah.

3. Menurut Pemungutannya

- a. Pajak Pusat adalah pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat dan dipergunakan untuk membiayai rumah tangga negara. Contohnya : Pajak Bumi dan Bangunan.
- b. Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh pemerintahan daerah dan digunakan untuk membiayai rumah tangga daerah. Contohnya : Pajak Reklame, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Hiburan.

2.11 Pajak Daerah

Pajak Daerah merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah yang mempunyai peranan yang cukup baik. Pajak Daerah menurut undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada pasal 1 ayat 6, adalah :

“Iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah”.

2.11.1 Jenis-jenis Pajak Daerah

Pajak Daerah menurut Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah adalah sebagai berikut :

1. Jenis Pajak Propinsi terdiri dari :
 - a. Pajak Kendaraan bermotor dan Kendaraan di Atas Air

- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

2. Jenis Pajak Kabupaten / Kota terdiri dari :

- a. Pajak Hotel
- b. Pajak Restoran
- c. Pajak Hiburan
- d. Pajak Reklame
- e. Pajak Penerangan Jalan
- f. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
- g. Pajak Parkir

Selain jenis pajak Kabupaten / Kota diatas, Pemerintahan Daerah dapat memungut pajak lainnya asalkan memenuhi kriteria-kriteria yang terdapat dalam Pasal 2 UU No.34 Tahun 2000. Kriteria-kriteria tersebut antara lain :

- a. Bersifat pajak dan bukan retribusi
- b. Obyek Pajak terletak atau terdapat di Wilayah Daerah Kabupaten / Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kabupaten / Kota yang bersangkutan. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum

- c. Obyek Pajak bukan merupakan obyek pajak Propinsi dan / atau objek pajak pusat
- d. Potensinya memadai
- e. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif
- f. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- g. Menjaga kelestarian lingkungan

2.11.2 Intensifikasi Pajak Daerah

Intensifikasi pajak daerah diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah kota / kabupaten untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk :

1. Perubahan Tarif Pajak Daerah.

Usaha atau kebijaksanaan perubahan tarif pajak daerah merupakan hal yang sangat mudah dilaksanakan oleh pemerintah kota / kabupaten dan secara nyata dapat meningkatkan penerimaan pajak daerah lebih besar dan sangat cepat. Kebijaksanaan ini paling sering dilakukan oleh pemerintah kota / kabupaten pada masa yang lalu, sekalipun disadari bahwa kebijaksanaan ini tidak sesuai dengan syarat ekonomis pemungutan pajak. Kebijaksanaan seperti ini dapat mengganggu perekonomian daerah tersebut khusus dalam kegiatan produksi dan kegiatan perdagangan barang dan jasa, disamping itu kebijaksanaan ini dapat pula menimbulkan terjadinya pelarian modal oleh para investor (crowding out) dari daerah tersebut ke daerah lain yang tarif pajaknya

lebih rendah yang pada akhirnya akan berdampak terhadap perekonomian masyarakat.

2. Peningkatan Pengelolaan Pajak Daerah.

Pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah pada umumnya dan pajak daerah pada khususnya harus dilakukan secara profesional melalui mekanisme dan prosedur yang baik dan transparan, guna menghindari terjadinya pemborosan biaya pemungutan dan kebocoran penerimaan pajak daerah. Mekanisme dan prosedur penerimaan yang baik dan transparan dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan keuangan kota/ kabupaten khususnya mengenai pendapatan asli daerah idealnya ditetapkan dengan peraturan pemerintah kota / kabupaten yang dijabarkan lebih lanjut dengan keputusan walikota / bupati sebagai petunjuk operasional bagi aparat pengelola keuangan daerah, guna menghindari terjadinya kebocoran dan pemborosan sumber-sumber keuangan kota / kabupaten. Adapun tahap-tahap pengelolaan pendapatan asli daerah adalah sebagai berikut :

- a) Pendataan subyek pajak dan obyek pajak daerah dan retribusi daerah.
- b) Pendaftaran subyek dan obyek pajak daerah dan atau retribusi daerah.
- c) Penetapan jumlah pajak daerah dan atau retribusi daerah terutang.
- d) Penyampaian surat ketetapan pajak daerah dan atau retribusi daerah kepada wajib pajak daerah dan atau retribusi daerah terutang.

- e) Pembukuan dan pelaporan subyek dan obyek pajak daerah dan atau retribusi daerah dan jumlah pajak daerah dan atau retribusi daerah terutang.
- f) Tata cara mengadakan / mengajukan keberatan terhadap penetapan pajak daerah dan atau retribusi daerah.
- g) Tata cara pembayaran dan tempat pembayaran pajak daerah dan atau retribusi daerah.
- h) Penagihan terhadap subyek pajak daerah dan atau retribusi daerah yang belum melunasi kewajibannya sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan.
- i) Mengadakan penyuluhan kepada wajib pajak daerah dan atau retribusi daerah.
- j) Memantau dan mengawasi pelaksanaan tahap-tahap kegiatan tersebut di atas secara rutin.

Memperlihatkan prosedur dan mekanisme pengelolaan pajak daerah (Pendapatan Asli Daerah) yang transparan dan jelas, tidaklah berarti bahwa pengelolaan pajak daerah sudah pasti akan berjalan dengan baik, namun dalam melaksanakan pelaksanaannya masih sering mengalami / dijumpai hambatan dari berbagai pihak baik hambatan yang bersifat internal maupun bersifat eksternal. Adapun hambatan-hambatan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut :

a) Hambatan yang bersifat internal.

Hambatan yang bersifat internal dalam pengelolaan pajak daerah bersumber dari dalam organisasi pemerintahan kota / kabupaten yang disebabkan oleh hal-hal antara lain sebagai berikut :

- Perkembangan intelektual dan moral aparat pengelola pajak daerah.
- Kurangnya koordinasi antara unit pengelola pajak daerah dengan unit-unit terkait.

b) Hambatan yang bersifat eksternal.

Hambatan yang bersifat eksternal dalam pengelolaan pendapatan asli daerah dari luar organisasi pemerintah kota / kabupaten yang disebabkan oleh hal-hal antara lain sebagai berikut :

- Perkembangan dan intelektual dan moral masyarakat untuk membayar pajak daerah.
- Rendahnya income perkapita masyarakat.
- Adanya usaha meringankan beban pajak daerah oleh masyarakat sesuai ketentuan maupun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.11.3 Ekstensifikasi Pajak Daerah

Ekstensifikasi merupakan suatu kebijaksanaan yang dilakukan oleh daerah kota/ kabupaten dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah melalui penciptaan sumber-sumber pajak daerah. Kebijaksanaan

ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997, tentang pajak daerah dan Retribusi Daerah dalam usaha meningkatkan kontribusi pajak daerah terhadap total penerimaan anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan salah satu kebijaksanaan yang sangat rasional dan tidak menyengsarakan masyarakat adalah kebijaksanaan investasi.

Salah satu kebijaksanaan penciptaan sumber-sumber pajak daerah oleh pemerintah kota / kabupaten adalah melalui kegiatan investasi memiliki peranan yang sangat strategis bagi pemerintahan kota / kabupaten dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah, sebab dengan adanya investasi yang ditanamkan oleh pengusaha / investor pada suatu kota / kabupaten secara makro dapat menciptakan multiefek dalam sektor perekonomian seperti : Meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatnya Pendapatan Domestik Bruto (PDRB) dan terciptanya sumber / potensi pajak baru.

Kegiatan investasi memberikan kontribusi yang sangat besar dan baik terhadap upaya peningkatan penerimaan pajak daerah pada khususnya dan penerimaan pendapatan asli daerah pada khususnya dan penerimaan pendapatan asli daerah pada umumnya. Untuk itu kegiatan investasi mutlak diusahakan oleh pemerintah kota/ kabupaten melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagai berikut:

- a) Menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif bagi investor lokal maupun investor asing untuk menanamkan / menginvestasikan modalnya di kota / kabupaten.

- b) Memberi kemudahan bagi investor lokal maupun investor asing untuk menanamkan / menginvestasikan modalnya di daerah dengan menghilangkan birokrasi yang berbelit-belit.

