# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

## 2.1 Kajian Pustaka

Dalam ilmu Akuntansi terdapat ilmu Akuntansi Sektor Publik. Dimana didalamnya terdapat banyak bagian, yang salah satunya mengenai Pengukuran dan Pelaporan Kinerja Sektor Publik, tujuan, serta manfaat. Ada beberapa bagian penyelenggara pengukuran kinerja juga akan sedikit diuraikan dibawah ini.

### 2.1.1 Akuntansi

Akuntansi merupakan salah satu bagian dari ilmu ekonomi yang lebih banyak membahas mengenai keuangan. Di bawah ini dijelaskan pengertian akuntansi menurut **Ihyaul Ulum MD** dari sudut bidang studi, dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, **sebuah pengantar** :

> **"Seperangkat pengetahuan yang memperlajari perekayasaan penyediaan jasa berupa informasi keuangan kualitatif suatu unit organisasi dan cara penyampaian (pelaporan) informasi tersebut kepada pihak yang berkepentingan untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan ekonomik."**
>
> **(2004 : 2)**

Sedangkan pengertian akuntansi menurut **Arifin Sabeni dan Imam Ghozali** dalam bukunya **Pokok-Pokok Akuntansi Pemerintahan** adalah

> **"Suatu kegiatan jasa yang fungsinya menyediakan data kuantitatif, terutama yang mempunyai sifat keuangan dari suatu kesatuan usaha ekonomi yang dapat digunakan dalam pengambilan keputusan-keputusan ekonomi dalam rangka memilih alternatif-alternatif dari suatu keadaan."**
>
> **(2001 : 1)**

Dari dua definisi di atas akuntansi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan usaha atau kegiatan yang berupa penyediaan jasa yang berupa informasi keuangan kualitatif ataupun kuantitatif sebagai dasar pengambilan keputusan dalam dunia ekonomi yang rasional.

### 2.1.2 Akuntansi Sektor Publik

Sektor Publik di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat. Di bawah ini dijelaskan mengenai pengertian dan tujuan dari Akuntansi Sektor Publik.

**A. Pengertian Akuntansi Sektor Publik**

Istilah sektor publik memiliki pengertian yang bermacam-macam. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu memiliki cara pandang dan definisi yang berbeda-beda. Berikut ini akan dijelaskan definisi Akuntansi Sektor Publik dari sudut pandang ilmu ekonomi menurut **Mardiasmo** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik**, yaitu :

> **"Suatu entitas yang aktifitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik."**
>
> **(2002 : 2)**

Sedangkan menurut **Ihyaul Ulum MD** dalam bukunya **Akuntansi Sektor Publik, sebuah pengantar** adalah

> **"Sebuah kegiatan jasa dalam rangka penyediaan informasi kuantitatif terutama yang bersifat keuangan dari entitas pemerintah guna pengambilan keputusan ekonomi yang nalar dari pihak-pihak yang berkepentingan atas berbagai alternatif arah tindakan."**
>
> **(2004 : 9)**

Dari dua definisi di atas Akuntansi Sektor Publik dapat diartikan sebagai suatu kegiatan jasa yang aktifitasnya berhubungan dengan usaha, terutama yang bersifat keuangan guna pengambilan keputusan untuk menyediakan kebutuhan dan hak publik melalui pelayanan publik yang diselenggarakan oleh entitas pemerintah.

**B. Tujuan Akuntansi Sektor Publik**

Sektor Publik mempunyai tujuan seperti yang dikemukakan oleh ***American accounting Assosiation*** (1970) dalam ***Glynn*** (1993) yang dikutip oleh **Ihyaul Ulum MD** dalam bukunya **akuntansi sektor publik, sebuah pengantar** menyatakan bahwa tujuan akuntansi pada organisasi sektor publik adalah untuk :

1. **Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efesien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi. Tujuan ini terkait dengan pengendalian manajemen *(management control);***

2. **Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggungjawab mengelola secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumber daya yang menjadi wewenangnya; dan memungkinkan bagi pegawai pemerintahan untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik. Tujuan ini terkait dengan akuntabilitas *(accountability)*.**

**(2004 : 5)**

Dari dua pengertian diatas, tujuan Akuntansi Sektor Publik yaitu memberikan informasi yang diperlukan oleh manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggungjawab secara tepat, efisien dan ekonomis atas suatu operasi dan penggunaan sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi.

### 2.1.3 LAKIP

LAKIP adalah bentuk pelaporan kinerja suatu instansi pemerintah sebagai suatu alat untuk melaksanakan Sistem AKIP. Pada bagian ini akan lebih diperinci mengenai pengertian, prinsip dan pelaksanaan AKIP dan Renstra.

**A. Pengertian LAKIP**

Sebagai implementasi dari **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)** adalah

> **"Dokumen yang berisi gambaran perwujudan AKIP yang disusun dan disampaikan secara sistematik dan melembaga"**
>
> **(2003 : 4)**

Uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) merupakan suatu bentuk pelaporan yang berisi gambaran perwujudan AKIP.

**B. Dasar hukum pemberlakuan LAKIP**

Pemberlakuan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) diawali dengan **Ketetapan MPR No.XI/MPR/1998** tentang **penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme** .

Selanjutnya TAP MPR tersebut di tindaklanjuti dengan Undang-undang No.28 Tahun 1999 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Konsep *good governance* tidak mungkin dapat diwujudkan jika didalam suatu pemerintahan terdapat unsur-unsur KKN. Oleh karena itu, banyak para ahli yang sepakat berpendapat bahwa untuk membangun *good governance* harus ada *clean governance*. Dalam hubungan ini dapat dikatakan bahwa perwujudan *good governance* antara lain harus mengedepankan akuntabilitas publik dan transparansi. Jika menghendaki suatu administrasi Negara yang demokratis, bersih dan bertanggungjawab dengan birokrasi yang professional.

**C. Pengertian AKIP**

Di bawah ini akan dijelaskan mengenai pengertian AKIP yang menurut **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah** adalah

> **"Perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik."**
>
> **(2003 : 3)**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan pengertian AKIP yaitu perwujudan kewajiban instansi pemerintah dalam melaporkan pertanggungjawaban mengenai keberhasilan atau kegagalan dari tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

**1. Prinsip-prinsip AKIP**

Menurut **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah** perlu memperhatikan persyaratan-persyaratan sebagai berikut :

**a. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;**
**b. Harus merupakan suatu system yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;**
**c. Harus dapat menunjukan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;**
**d. Harus berorientasi pada pencapaian visi, misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;**
**e. Harus jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran pengukuran kinerja dan laporan akuntabilitas;**
**f. Harus menyajikan penjelasan tentang deviasi antara realisasi kegiatan dengan rencana serta keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian dan tujuan yang telah ditetapkan.**

**(2003 : 5)**

Dari persyaratan-persyaratan diatas dapat di simpulkan bahwa pimpinan dan seluruh staf instansi dapat melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel, menunjukan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran, misi, visi, serta hasil dan manfaat yang diperoleh serta keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian dan tujuan yang telah ditetapkan.

**2. Pelaksanaan AKIP**

Berdasarkan **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah**, AKIP memiliki persyaratan pelaksanaan. Agar AKIP dapat terwujud dengan baik, harus dipenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

> 1. **Beranjak dari sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya yang konsisten dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara;**
> 2. **Komitmen dari pimpinan dan seluruh stat instansi yang bersangkutan;**
> 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, obyektif, transparan, dan akurat;**
> 6. **Menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.**
>
> **(2003 : 5)**

Dari uraian diatas dapat didefenisikan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi adalah komitmen untuk pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dengan berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil manfaat yang diperoleh secara jujur, objektif, transparan dan akurat.

**3. Perencanaan Strategik (RENSTRA)**

Dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, perencanaan strategik merupakan langkah awal untuk melakukan pengukuran kinerja instansi pemerintah. Perncanaan stategik instansi pemerintah memerlukan integrasi antara keahlian Sumber Daya Manusia dan sumber daya lain agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan stategik nasional dan global, dengan tetap

berada dalam tatanan sistem manajemen nasional. Analisis terhadap lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal merupakan langkah yang sangat penting dalam memperhitungkan kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunities*) dan tantangan/ kendala (*threats*) yang ada. Dengan analisis terhadap unsur-unsur tersebut, instansi pemerintah lebih dapat menyelaraskan visi dan misinya dengan potensi, peluang dan kendala yang dihadapi dalam upaya peningkatan akuntabilitas kinerjanya.

Berdasarkan peraturan yang berlaku yaitu **SK Kepala LAN Nomor 589/IX/6/9/99** tanggal 20 September 1999 dan **nomor 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret tahun 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan AKIP** dijelaskan bahwa dokumen RENSTRA setidaknya memuat atau berisi visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi (cara mencapai tujuan dan sasaran) dengan penjabaran sebagai berikut :

**a. Visi**

Visi adalah suatu gambaran menantang tentang keadaan masa depan yang berisikan cita dan citra yang ingin diwujudkan instansi pemerintah

Visi berkaitan dengan pandangan ke depan menyangkut kemana instansi pemerintah harus dibawa dan diarahkan agar dapat berkarya dan tetap konsisten dan tetap eksis, antisipasif, inovatif, serta produktif. Rumusan visi hendaknya :

1. Mencerminkan apa yang ingin dicapai sebuah organisasi
2. Memberikan arah dan fokus strategi yang jelas
3. Mampu menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategik yang terdapat dalam sebuah organisasi

4. Memiliki orientasi terhadap masa depan sehingga segenap gagasan harus berperan dalam mendefinisikan dan membentuk masa depan organisasinya
5. Mampu menumbuhkan komitmen seluruh gagasan dalam lingkungan organisasi, dan
6. Mampu menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi

Rumusan visi yang jelas diharapkan mampu :

1. Menarik komitmen dan menggerakan orang
2. Menciptakan makna bagi kehidupan anggota organisasi
3. Menciptakan standar keunggulan
4. Menjembatani keadaan sekarang dan keadaan masa depan

Visi instansi perlu ditanamkan pada setiap unsur organisasi sehingga menjadi visi bersama *(shared vision)* yang pada gilirannya mampu mengarahkan dan menggerakan segala sumber daya instansi.

**b. Misi**

Misi adalah sesuatu yang harus diemban dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai penjabaran visi yang telah ditetapkan. Dengan pernyataan misi diharapkan seluruh anggota organisasi dan pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dan mengenal keberadaan dan peranan instansi pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintah Negara.

Misi suatu instansi harus jelas dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Misi juga terkait dengan kewenganan yang dimiliki organisasi dari peraturan perundanganan atau kemampuan penguasaan teknologi sesuai dengan strategi yang dipilih. Perumusan misi instansi pemerintah harus memperhatikan masukan

pihak-pihak yang berkepentingan *(stakeholders)*, dan memberikan peluang untuk perubahan atau penyesuaian dengan tuntutan perkembangan lingkungan strategik. Rumusan misi hendaknya mampu :

1. Melingkupi semua pesan yang terdapat dalam visi;
2. Memberikan petunjuk terhadap tujuan yang akan dicapai;
3. Memberikan petunjuk sasaran publik mana yang akan dilayani oleh instansi pemerintah;
4. Memperhitungkan berbagai masukan dari *stakeholders*.

### 2.1.4 Instansi Pemerintah

Dalam waktu yang relatif singkat akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktek yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Di bawah ini dijelaskan Pengertian Instansi Pemerintah menurut **SK kepala LAN No.239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah**, adalah

> **"Sebutan kolektif perangkat NKRI sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, terdiri dari : Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Markas Besar TNI (meliputi : MABES TNI AD, AU, AL), Kepolisisan RI, Kantor Perwakilan Pemerintah RI di Luar Negeri, Kejaksaan Agung, Pemerintah Propinsi, Pemerintah kabupaten/kota dan Lembaga/badan lainnya yang dibiayai dari anggaran negara."**
>
> **(2003 : 2)**

Dari definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa instansi pemerintah adalah perusahaan yang disebut instansi yang berada di bawah pengawasan pemerintah yang diatur oleh perundang-undangan yang berlaku.

Menurut **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah,** kinerja instansi pemerintah adalah

> **"Gambaran sebagai penjabaran dari tujuan, misi dan visi instansi pemerintah yang terwujud dalam tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang telah ditetapkan."**
>
> **(2003 : 3)**

Dari definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja instansi pemerintah adalah suatu tingkat pencapaian dari suatu target yang sudah ditentukan baik keberhasilan ataupun kegagalan.

### 2.1.5 Kinerja

Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Untuk itu di bawah ini diuraikan lebih jelas mengenai pengertian dan pengukuran kinerja.

#### A. Pengertian Kinerja Instansi Pemerintah

Kinerja adalah satu hal penting dalam suatu organisasi, karena kinerja bisa menentukan kelanjutan dari eksistensi sebuah organisasi dan menurut **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan**

**dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah**, Kinerja instansi pemerintah diartikan sebagai

> **"Gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan stratejik instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan."**
>
> **(2003 : 3)**

Dan menurut Tim Studi **AKIP BPKP** menyatakan bahwa kinerja adalah

> **"Merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian suatu instansi dihubungkan dengan misi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negatif suatu kebijakan operasional yang diambil."**
>
> **(2000 : 7)**

Jadi, secara umum dapat diarikan bahwa kinerja merupakan potensi/hasil yang telah dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

## B. Pengukuran Kinerja

Kinerja dapat diketahui dengan melakukan pengukuran. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukan bagaimana uang publik di belanjakan, akan tetapi meliputi kemampuan menunjukan bahwa uang publik tersebut telah dibelanjakan secara ekonomis, efektif dan efisien.

Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran dimaksud merupakan hasil dari suatu penilaian

(*assessment*) yang sistematik dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indicator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau proses penyusunan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut **Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah** dalam **modul pelatihan Beberapa Teknik Evaluasi dalam Evaluasi atas Sistem AKIP tahun 2005**, pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah mencakup :

1) **Masukan**
   a. **Sebutkan rincian kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pelaksana proyek.**
   b. **Sebutkan jumlah dana dan jenis masukan yang akan digunakan dalam kegiatan.**
2) **Keluaran**
   a. **Tentukan hasil spesifik yang diharapkan dalam pelaksanaan kegiatan yang dirinci pada baris 1: yaitu mengolah masukan menjadi keluaran.**
3) **Hasil**
   a. **Uraikan dengan singkat motivasi atau latar belakang proyek memproduksi keluaran.**
   b. **Bila keluaran sudah diproduksi, fungsi langsung apa yang diharapkan dari keluaran.**
4) **Manfaat dan Dampak**
   a. **Sebutkan harapan yang ingin dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi seperti diuraikan dalam indikator hasil.**
   b. **Jelaskan dasar pemikiran, latar belakang dan alasan diproduksinya keluaran untuk tujuan yang paling tinggi, sasaran sektoral, daerah atau nasional.**

**(2003 : 6)**

## C. Tujuan Sistem Pengukuran Kinerja

Sistem Pengukuran Kinerja juga memiliki tujuan yang secara umum tujuan pengukuran kinerja adalah ;

a. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik
b. Untuk mengukur kinerja financial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusur perkembangan pencapaian strategi;
c. Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*; dan
d. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

## D. Manfaat Pengukuran Kinerja

Selain tujuan, Pengukuran Kinerja juga memiliki manfaat. Di bawah ini akan diuaraikan manfaat pengukuran kinerja adalah ;

a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja;
b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;
c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif dan untuk memperbaiki kinerja;
d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman *(reward & punishment)* secara obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;

e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi;
f. Membantu mengidentifikasikan apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi;
g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah; dan
h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

### 2.1.6 Hubungan Implementasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dengan Peningkatan Kinerja Instansi Pemerintah

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Kelayakan biaya pelayanan dijadikan suatu alasan oleh pihak legislatif untuk di jadikan suatu ukuran kinerja yang dibebankan kepada masyarakat pengguna jasa publik. Masyarakat juga tidak mau terus-menerus ditarik pungutan sementara pelayanan yang diterima tidak ada peningkatan kualitas dan kuantitasnya. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik. Penilaian kinerja merupakan bagian dari sistem pengendalian. Menurut **Laurensius dan Abdul Halim** dalam bukunya **Faktor-faktor Rasional, Poloitik dan Kultur Organisasi terhadap Pemanfaatan Informasi Kinerja Instansi Pemerintah Daerah** bahwa

> **"Pengukuran kinerja instansi pemerintah dimaksud untuk meningkatkan akuntabilitas, transparansi, pengelolaan organisasi dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat."**
>
> **(2005 : 774)**

Setelah berbagai upaya penyempurnaan dilaksanakan, kini saatnya seluruh aparatur negara diharapkan mampu menunjukkan kinerjanya secara nyata sesuai dengan peran dan mandat yang diberikan kepadanya. Sudah saatnya diterapkan berbagai kebijakan yang mendorong peningkatan kinerja aparatur. Tuntutan akan adanya peningkatan kinerja ini juga berarti adanya tuntutan perubahan pola pikir dari aparatur itu sendiri. Kementerian Negara PAN menyadari benar bahwa kinerja pemerintahan ini akan sulit berubah apabila kita tidak mampu melakukan transformasi sistem pemerintahan dari sistem yang birokratis ke arah sistem yang bertujuan untuk lebih mewirausahakan birokrasi pemerintah. Dalam bahasa yang lain, transformasi sektor pemerintahan berarti merubah fokus akuntabilitas dari orientasi kepada masukan-masukan (*Inputs Oriented Accountability*) dan proses ke arah akuntabilitas kepada hasil (*Results Oriented Accountability*), baik berupa *output* maupun *outcomes*.

Oleh karena itu, aparatur akan melakukan segala upaya yang diperlukan sesuai dengan kewenangan untuk mendorong agar penyelenggaraan pemerintahan di seluruh instansi baik pusat dan di daerah dapat dilaksanakan dengan berprinsip pada tata kepemerintahan yang baik yang menuju kepada kepemerintahan yang berorientasi kepada hasil *(Result Oriented Government)*. Kita tidak ingin lagi ada instansi-instansi pemerintah yang tidak jelas kinerja dan pelayannya kepada masyarakat. Kita tidak menginginkan lagi adanya pimpinan-pimpinan instansi yang hanya pandai mendapatkan dan menghabiskan anggaran tanpa menunjukkan serta mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah mewajibkan semua instansi pemerintah untuk menyusun suatu laporan kinerja pemerintah sebagai bahan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Kita tentu mengharapkan kinerja pemerintah tampak dalam laporan tersebut, tidak sekedar kinerja penggunaan anggaran semata.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Otonomi Daerah secara serentak telah dilaksanakan sejak 1 januari 2007, pelaksanaan otonomi daerah secara tidak langsung memaksa daerah untuk melakukan perubahan-perubahan baik perubahan struktur maupun perubahan proses birokrasi dan kultur birokrasi.

Perubahan struktur meliputi pembaharuan yang sifatnya kelembagaan *(institutional reform),* yaitu pembenahan struktur birokrasi pemerintah daerah yang lebih ramping akan tetapi kaya fungsi *(form follow function).*

Perubahan proses meliputi perubahan yang menyentuh keseluruhan aspek dalam siklus pengendalian manajemen di pemerintah daerah, yaitu perumusan stratejik, perencanaan stratejik, penganggaran, pelaporan kinerja, penilaian kinerja, dan mekanisme *reward & funishment* sistem.

Perubahan kultur birokrasi terkait dengan perubahan budaya kerja dan perilaku pegawai yang mengarah pada terciptanya profesionalisme birokrasi.

Perubahan dalam perumusan stratejik dan perencanaan stratejik sudah mulai dilakukan misalnya dengan dibuatnya propenas, renstra, dan repeta di tingkat pusat yang lebih lanjut dijabarkan kedalam propeda, renstrada, dan repetada di tinggkat daerah.

Perubahan sistem penganggaran juga dilakukan misalnya dengan digunakan anggaran kinerja *(reformance budget)* yang menggunakan struktur baru yang berbeda dengan struktur APBD periode sebelumnya, bahkan beberapa daerah sudah menggunakan standar analisa belanja/biaya (SAB) sebagai alat untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas anggaran. Perubahan yang dilakukan diatas merupakan usaha pemerintah dalam menyelenggarakan *good governance* serta bebas dari unsur korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Untuk menciptakan *good governance* perlu dikembangkan dan diterapkan suatu system pertanggungjawaban yang tepat, jelas, legitimate, sehingga penyelenggaran pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta lepas dari korupsi. Kolusi, dan nepotisme. Kemudian untuk dapat memberikan penilaian kinerja untuk mengetahui tingkat efesiensi dan efektivitas organisasi dalam mencapai tujuan yang ditetapkan, yaitu menciptakan *good governace* dengan cara pembuatan laporan indikator kinerja kunci dan satuan ukur masing-masing aktivitas yang dilakukan melalui bentuk laporan pertanggung jawaban. Sebagai implementasi dari **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)** Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) memiliki pengertian

> **“Dokumen yang berisi gambaran perwujudan AKIP yang disusun dan disampaikan secara sistematik dan melembaga”**
>
> **(2003 : 4)**

Indikator Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah

1. **Mekanisme LAKIP adalah sebagai berikut :**
   a. **Setiap pemimpin Departemen/ LPND, Pemerintah Daerah, Satuan Unit Kerja di dalamnya wajib membuat laporan akuntabilitas kinerja secra berjenjang serta berkala untuk disampaikan kepada atasanya.**
   b. **LAKIP tahunan dari tiap departemen/ LPND, masing-masing Menteri/ Pemimpin LPND menyampaikan kepada Presiden dan Wakil Presiden dengan tembusan kepada Menteri yang bertanggungjawab dibidang Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) serta Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).**
   c. **LAKIP tahunan dari setiap Pemerintah Provinsi disampaikan kepada Presiden/ Wakil Presiden dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri yang bertanggungjawab dalam bidang PAN dan BPKP.**
   d. **LAKIP tahunan Pemerintah Kabupaten/ Kota disampaikan kepada Presiden/ Wakil Presiden dengan tembusan Menteri Dalam Negeri, Gubernur/ Kepala Pemerintah Daerah Provinsi dan Kepala Perwakilan BPKP.**
   e. **Kepala BPKP melakukan evaluasi terhadap LAKIP dan melaporkan hasilnya kepada Presiden melalui Menteri yang bertanggungjawab dibidang PAN dan salinannya kepada Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN).**
   f. **Kepala LAN melakukan kajian dan penilaian terhadap perkembangan pelaksanaan sistem Akuntabilitas dan Kinerjanya, serta melaporkannya kepada Presiden melalui Menteri yang bertanggungjawab dibidang PAN.**
2. **Sedangkan Isi LAKIP adalah sebagai berikut :**
   a. **Rencana Strategik**
      - **Rencana Strategik**
        **Yang meliputi komponen Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Strategi**
      - **Rencana Kinerja**
        **Yang meliputi Komponen Sasaran, Program, Kegiatan, dan Indikator Kinerja Kegiatan (masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak)**
   b. **Akuntabilitas Kinerja**
      **Merupakan hasil pengukuran kinerja, evaluasi, dan hasil analisis akuntabilitas kinerja .**

**(2003 : 28-31)**

Dan menurut **SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003** tanggal 25 Maret 2003 tentang **pedoman penyusunan dan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah**, kinerja instansi pemerintah adalah

> **"Gambaran sebagai penjabaran dari tujuan, misi dan visi instansi pemerintah yang terwujud dalam tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang telah ditetapkan."**
>
> **(2003 : 3)**

Menurut **Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah tahun 2005**, pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah mencakup :

1. **Masukan**
   a. **Sebutkan rincian kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pelaksana proyek.**
   b. **Sebutkan jumlah dana dan jenis masukan yang akan digunakan dalam kegiatan.**
2. **Keluaran**
   a. **Tentukan hasil spesifik yang diharapkan dalam pelaksanaan kegiatan yang dirinci pada baris 1: yaitu mengolah masukan menjadi keluaran.**
3. **Hasil**
   a. **Uraikan dengan singkat motivasi atau latar belakang proyek memproduksi keluaran.**
   b. **Bila keluaran sudah diproduksi, fungsi langsung apa yang diharapkan dari keluaran.**
4. **Manfaat dan Dampak**
   a. **Sebutkan harapan yang ingin dicapai bila keluaran dapat diselesaikan dan berfungsi seperti diuraikan dalam indikator hasil.**
   b. **Jelaskan dasar pemikiran, latar belakang dan alasan diproduksinya keluaran untuk tujuan yang paling tinggi, sasaran sektoral, daerah atau nasional.**

**(2004 : 6)**

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah instrumen pertanggungjawaban yang pada pokoknya terdiri dari berbagai indikator dan mekanisme kegiatan pengukuran, penilaian dan pelaporan kinerja secara menyeluruh dan terpadu untuk memenuhi kewajiban suatu instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi misi organisasi.

Penilaian kinerja merupakan bagian dari sistem pengendalian. Menurut **Lin** dalam bukunya **Financial Accountability and Management** bahwa

> **"Pengukuran dan penilaian kinerja pemerintah merupakan hal yang sangat vital karena peningkatan kualitas dan *comparability* informasi keuangan pemerintah menjadi tugas yang penting."**
>
> **(1993 : 17)**

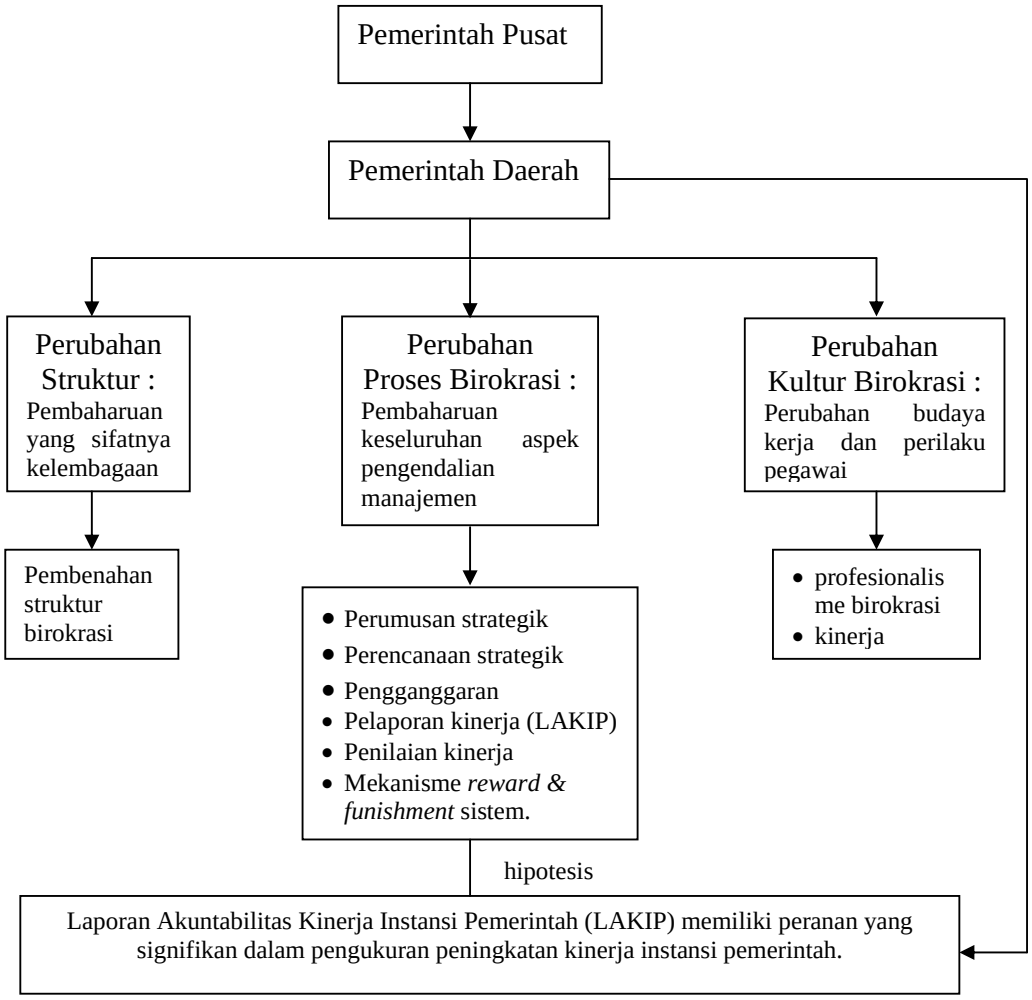
Penilaian kinerja dalam hal ini dilaksanakan melalui LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) yang dilakukan untuk mengetahui tingkat efesiensi dan efektivitas organisasi dalam peningkatan kinerja instansi pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pada tabel 2.1 terlihat jurnal yang mendukung penelitian ini.

**Tabel 2.1**
**Penelitian dan Referensi yang berkaitan dengan**
**Peranan Implementasi LAKIP dalam Peningkatan Kinerja**
**Instansi Pemerintah**

| Penulis/ Judul | Hasil Penelitian |
|---|---|
| **Penulis :** Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Taufiq Effendi<br><br>**Judul :** Laporan Akuntabilitas Kinerja Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Tahun 2006 | **Hasil :** Pada dasarnya Laporan Akuntabilitas Kinerja ini mengkomunikasikan pencapaian kinerja Kementerian Negara PAN selama tahun 2006. Capaian kinerja (*performance results*) 2006 tersebut diperbandingkan dengan Penetapan Kinerja (*performance agreement*) 2006 sebagai tolok ukur keberhasilan tahunan organisasi. |

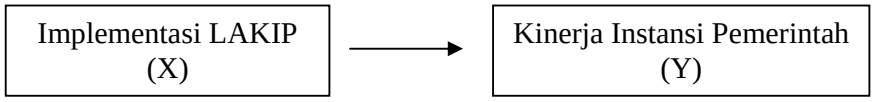
Artikel yang berjudul Laporan Akuntabilitas Kinerja Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Tahun 2006 memiliki kesamaan dengan penelitian yang sedang diteliti penulis, yaitu sama-sama memiliki peran dalam meningkatkan pencapaian kinerja. Perbedaannya adalah LAKIP ini diimplementasikan pada PT. PLN (Persero) dalam format yang sama tapi dengan sebutan yang berbeda. LAKIP pada PT. PLN (Persero) disebut sebagai Pelaporan Pencapaian Target.

Dari uraian di atas, maka dapat digambarkan melalui kerangka pemikiran dalam gambar 2.1.




**Gambar 2.1**
**Kerangka Pemikiran**

Uraian di atas menghasilkan paradigma yang akan digambarkan di bawah ini :




**Gambar 2.2**
**Paradigma Penelitian**

## 2.3 Hipotesis

Dalam melaksanakan penelitian, sebelum melakukan analisis terhadap variabel yang akan diteliti, maka sebelumnya ditentukan hipotesis. Menurut **Uma Sekaran** dalam bukunya yang berjudul **Metode Penelitian untuk Bisnis** menyatakan bahwa Hipotesis adalah

> **"Hubungan yang diperkirakan secara logis di antara dua atau lebih variabel yang diungkapkan dalam bentuk pernyataan yang dapat diuji."**
>
> **(2006 : 135)**

Dari pernyataan di atas, maka hipotesis dapat diartikan sebagai jawaban sementara terhadap masalah dari dua unsur atau lebih variabel yang sedang diteliti yang kebenarannya harus diuji secara empiris.

Berdasarkan uraian dan jurnal diatas, maka penulis mengajukan hipotesis sebagai berikut "Terdapat peranan dalam pengimplementasian Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) terhadap peningkatan kinerja pemerintah".