

## **BAB II**

### **SISTEM AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH (SAKIP)**

#### **II.1 Akuntabilitas**

##### **II.1.1 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.

Sugianto, *et al* (1995) mengutip Patricia Douglas menguraikan fungsi *accountability* meliputi tiga unsur : (1) *providing information about decisions and actions taken during the course of operating entity*; (2) *having the internal parties review the information, and* (3) *taking corrective actions where necessary*. Jadi, suatu entitas (atau organisasi) yang *accountable* adalah entitas yang mampu menyajikan informasi secara terbuka mengenai keputusan-keputusan yang telah diambil selama beroperasinya entitas tersebut, memungkinkan pihak luar mereview informasi tersebut, serta bila dibutuhkan harus ada kesediaan untuk mengambil tindakan korektif. Definisi lain menurut Tim Study Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah BPKP, akuntabilitas adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik.

### II.1.2 Dimensi Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas publik menjadi landasan utama proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Karena itu aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan seluruh aktivitas dan pelaksanaan kerjanya kepada publik. Dalam konteks organisasi pemerintahan sendiri, akuntabilitas publik merupakan pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholder*). Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan organisasi sektor publik (Mahmudi,2002:9).

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

Menurut Mardiasmo (2002:12) disamping keempat akuntabilitas diatas ditambahkan akuntabilitas *financial* yang mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja *financial* organisasi kepada pihak luar.

### II.1.3 Pelaksanaan Akuntabilitas Publik

Akuntabilitas merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya daripada memberantas korupsi. Terwujudnya 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 Instansi Pemerintah**

### **II.2.1 Pengertian Kinerja**

Kinerja merupakan sebuah istilah yang mempunyai banyak arti. Menurut Abdul Halim (2002) kinerja dapat berarti suatu prestasi kerja dan proses penyelenggaraan di mana tujuan organisasi ingin dicapai. Definisi lain dari kinerja menurut Sri Ningsih (2002) kinerja mungkin berfokus pada *input*, misalnya uang, staf/karyawan, wewenang yang legal, dukungan politik atau birokratis. Kinerja mungkin juga berfokus pada aktivitas atau proses yang mengubah *input* menjadi *output* dan kemudian menjadi *outcome*, misalnya : kesesuaian program atau aktivitas dengan hukum, peraturan, dan pedoman yang berlaku atau standar proses yang ditetapkan. Kinerja mungkin juga berfokus pada jumlah *output* suatu program atau kegiatan, misalnya jumlah produk atau jasa yang telah diberikan atau disediakan bagi kolega, klien dan publik atau masyarakat. Kinerja juga mungkin berfokus pada efisiensi atau produktivitas yang menghubungkan *output* dengan *input*. Sedangkan menurut Indra Bastian (2001), 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 dalam visi dan misi organisasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian kinerja adalah suatu konstruk yang bersifat multidimensional yang pengukurannya bervariasi tergantung kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja.

### **II.2.2 Indikator Kinerja**

Indikator kinerja menurut Mahmudi (2002) didefinisikan sebagai ukuran kuantitatif atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Definisi diatas juga dikemukakan oleh LAN (2003:13) dalam mendefinisikan indikator kinerja, dan ditambahkan dengan memperhitungkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impacts*).

Penetapan indikator kinerja yang baik sangatlah penting, karena indikator kinerja dapat dijadikan suatu dasar dalam mengukur suatu kinerja. Dengan adanya indikator kinerja kita dapat mengetahui apakah suatu aktivitas atau program telah dilakukan secara efisien dan efektif. Oleh sebab itu, penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan serta data pendukung yang harus diorganisasikan.

### **II.2.3 Penilaian dan Pengukuran Kinerja**

Penilaian kinerja menurut Simanjuntak (2005) adalah penentuan secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian operasional dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya.

Sedangkan menurut Mahmudi (2002) pengukuran kinerja didefinisikan sebagai pengukuran hasil dan efisiensi jasa atau program berdasarkan basis reguler (tetap, teratur). Untuk melakukan pengukuran kinerja, diperlukan informasi akuntansi terutama menentukan indikator kinerja (*performance indicator*) sebagai dasar penilaian kinerja. Manajemen akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengukuran kinerja apabila tidak ada indikator kinerja yang memadai. Dalam pengukuran kinerja, informasi yang digunakan dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu:

1. Informasi Finansial

Penilaian laporan kinerja finansial diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau perbedaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan. Analisis varians secara garis besar berfokus pada:

- a. Varians pendapatan (*revenue variance*)
- b. Varians pengeluaran (*expenditure variance*)
  - Varians belanja rutin (*recurrent expenditure variance*)
  - Varians belanja investasi/modal (*capital expenditure variance*)

2. Informasi Non-Finansial

Penilaian kinerja menurut Simanjuntak (2005) memberikan dua alasan penting, yaitu:

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

## **II.2.4 Kinerja Instansi Pemerintah**

Definisi kinerja instansi pemerintah sendiri menurut Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No : 239/IX/6/8/2003 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.

## **II.3 Instansi Pemerintah**

### **II.3.1 Pengertian Instansi Pemerintah**

Definisi instansi pemerintah menurut Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara No : 239/IX/6/8/2003 adalah perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menurut peraturan perundangan yang berlaku terdiri dari : Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Markas Besar TNI (meliputi : Markas Besar TNI Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut), Kepolisian Republik Indonesia, Kantor Perwakilan Pemerintah RI di Luar Negeri, Kejaksaan Agung, Perangkat Pemerintahan Provinsi, Perangkat Pemerintahan Kabupaten/Kota, dan lembaga/badan lainnya yang dibiayai dari anggaran negara.

## **II.4 Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

### **II.4.1 Pengertian Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Perwujudan pertanggungjawaban ini kemudian disusun dan disampaikan dalam bentuk laporan yang disebut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

### **II.4.2 Syarat Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Agar Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dapat terwujud dengan baik, harus dipenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut : (LAN, 2003:5)

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 staf 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

## **II.5 Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

### **II.5.1 Pengertian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Sistem merupakan suatu cara tertentu dan biasanya dilakukan berulang untuk melaksanakan suatu serangkaian aktivitas. Sejumlah karakteristik sistem yakni lebih kurang membentuk ritme tertentu, terkoordinasi, dan mengulang serangkaian tahap tertentu (Anthony dan Govindarajan, 2002). Pembangunan serangkaian sistem dalam organisasi bertujuan untuk menegakkan prinsip-prinsip pengorganisasian yang baik dalam rangka mencapai tujuan.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada pokoknya adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan strategik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pelaporan kinerja (LAN, 2003:3).

Dalam Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 dikatakan bahwa tujuan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilaksanakan atas semua kegiatan utama instansi pemerintah yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah. Dikatakan juga dalam Inpres tersebut bahwa sasaran Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah :

1. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya
2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintah
3. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan nasional
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah

#### **II.5.2 Perencanaan Strategis**

Perencanaan Strategis merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu 1 (satu) sampai 5 (lima) tahun, dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala yang ada atau mungkin timbul, sehingga Rencana Strategis mengandung visi, misi, tujuan/sasaran, dan program yang realistis dan mengantisipasi masa depan yang diinginkan dan dapat dicapai (Instruksi Presiden No : 7 Tahun 1999). Dengan perencanaan strategis berarti organisasi telah mempunyai komitmen dan menyiapkan diri melakukan perubahan (LAN, 2003:14).

Dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, perencanaan strategis merupakan langkah awal yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah agar mampu menjawab tuntutan lingkungan strategis lokal, nasional dan global, dan tetap berada dalam tatanan Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan pendekatan perencanaan strategis yang jelas dan sinergis, instansi pemerintah dapat lebih menyelaraskan visi dan misinya dengan potensi,

peluang dan kendala yang dihadapi dalam upaya peningkatan akuntabilitas kinerjanya.

#### **II.5.2.1 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 ke mana instansi pemerintah harus dibawa dan diarahkan agar dapat berkarya secara konsisten dan tetap eksis, antisipatif, inovatif, serta produktif (LAN, 2003:7). Menurut Keputusan Kepala LAN Nomor 239/1X/6/8/2003 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 jajaran harus berperan dalam mendefinisikan dan membentuk masa depan organisasinya
5. Mampu menumbuhkan komitmen seluruh jajaran dalam lingkungan organisasi
6. Mampu menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi

Dan dengan adanya rumusan visi yang jelas, diharapkan mampu :

- a. Menarik komitmen dan menggerakkan orang
- b. Menciptakan makna bagi kehidupan anggota organisasi
- c. Menciptakan standar keunggulan
- d. 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 menggerakkan segala sumber daya instansi.

#### **II.5.2.2 Misi**

Misi adalah sesuatu yang harus diemban atau dilaksanakan oleh instansi pemerintah, sebagai penjabaran visi yang telah ditetapkan (LAN, 2003:7). Misi suatu instansi harus jelas dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi karena misi merupakan pernyataan yang menetapkan tujuan dan sasaran yang akan dicapai, misi juga membawa organisasi kepada suatu fokus, menjelaskan mengapa organisasi ada, apa yang dilakukannya, dan bagaimana melakukannya.

Menurut Keputusan Kepala LAN Nomor 239/1X/6/8/2003, Perumusan misi instansi pemerintah harus memperhatikan masukan dari pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), dan memberikan peluang untuk perubahan/penyesuaian sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungan strategis. Rumusan misi hendaknya :

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

#### **II.5.2.3 Tujuan**

Tujuan adalah sesuatu (apa) yang akan dicapai atau dihasilkan dalam jangka waktu 1 (satu) sampai dengan 5 (lima) tahunan (LAN, 2003:8). Tujuan

ditetapkan dengan mengacu kepada pernyataan visi dan misi serta didasarkan pada isu-isu dan analisis strategik. Tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, kebijakan, program dan kegiatan dalam rangka merealisasikan misi. Tujuan juga tidak harus dinyatakan dalam bentuk kuantitatif, akan tetapi harus dapat menunjukkan suatu kondisi yang ingin dicapai di masa datang.

Kriteria penyusunan tujuan strategik menurut Modul Diklat Teknis LAKIP yang diterbitkan oleh Departemen Dalam Negeri Tahun 2006 adalah sebagai berikut :

1. Harus sesuai dengan undang-undang yang berlaku, sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah, dan memperjelas visi yang telah ditetapkan
2. Merupakan jawaban dari prioritas atau permasalahan yang teridentifikasi dalam kajian lingkungan internal/eksternal serta dikembangkan untuk menjawab isu-isu strategik.
3. Tidak akan mengalami perubahan yang bermakna, kecuali apabila terjadi sesuatu perubahan yang sangat mendasar atau apabila hasil yang diinginkan dalam mengatasi isu strategik tertentu tidak tercapai
4. Mencangkup jangka waktu yang relatif panjang, lebih dari dua tahun
5. Menjawab kesenjangan antara tingkat pelayanan pada saat ini dengan tingkat pelayanan yang ingin dicapai
6. Menggambarkan hasil-hasil yang ingin dicapai oleh organisasi
7. Menunjukkan kejelasan arah organisasi dan program-programnya
8. Harus menantang, akan tetapi realistis dan dapat dicapai

#### **II.5.2.4 Sasaran**

Sasaran adalah hasil yang akan dicapai secara nyata oleh instansi pemerintah dalam rumusan yang lebih spesifik, terukur, dalam kurun waktu yang lebih pendek dari tujuan. Yang dimaksud indikator sasaran adalah ukuran tingkat keberhasilan pencapaian sasaran untuk diwujudkan pada tahun bersangkutan. Setiap indikator sasaran disertai dengan rencana tingkat capaiannya (targetnya) masing-masing (LAN, 2003:8).

#### **II.5.2.5 Strategi (Cara Mencapai Tujuan dan Sasaran)**

Strategi adalah cara mencapai tujuan dan sasaran yang dijabarkan ke dalam kebijakan-kebijakan dan program-program (LAN, 2003:8).

##### **1. Kebijakan**

Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh yang berwenang untuk dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk dalam pengembangan ataupun pelaksanaan program/kegiatan guna tercapainya kelancaran dan keterpaduan dalam perwujudan sasaran, tujuan, serta visi dan misi instansi pemerintah (LAN, 2003:8).

##### **2. Program**

Program adalah kumpulan kegiatan yang sistematis dan terpadu untuk mendapatkan hasil yang dilaksanakan oleh satu atau beberapa instansi pemerintah ataupun dalam rangka kerjasama dengan masyarakat guna mencapai sasaran tertentu (LAN, 2003:9).

### **II.5.3 Perencanaan Kinerja**

Perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan rencana kinerja sebagai penjabaran dari sasaran dan program yang telah ditetapkan dalam rencana strategis, yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan tahunan. Di dalam rencana kinerja ditetapkan rencana capaian kinerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang ada pada tingkat sasaran dan kegiatan (LAN, 2003:12).

#### **II.5.3.1 Sasaran**

Sasaran yang dimaksud pada rencana kinerja ini adalah sasaran sebagaimana dimuat dalam dokumen renstra. Selanjutnya diidentifikasi sasaran mana yang akan diwujudkan pada tahun yang bersangkutan beserta indikator dan rencana tingkat capaiannya (targetnya) (LAN, 2003:12).

#### **II.5.3.2 Program**

Program-program yang ditetapkan merupakan program-program yang berada dalam lingkup kebijakan tertentu sebagaimana dituangkan dalam strategi diuraikan pada dokumen rencana strategik. Selanjutnya diidentifikasi dan ditetapkan program-program yang akan dilaksanakan pada tahun bersangkutan, sebagai cara untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan (LAN, 2003:13).

#### **II.5.3.3 Kegiatan**

Kegiatan adalah tindakan nyata dalam jangka waktu tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah sesuai dengan kebijakan dan program yang telah ditetapkan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu (LAN. 2003:13).

#### **II.5.3.4 Indikator Kinerja Kegiatan**

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan (LAN, 2003:13). 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 hendaknya :

1. Spesifik dan jelas
2. Dapat diukur secara obyektif
3. Relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai
4. Tidak bias

#### **II.5.4 Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah (LAN, 2003:18). Pengukuran yang dimaksud merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak.

Untuk melakukan pengukuran kinerja, pemerintah memerlukan informasi akuntansi terutama menentukan indikator kinerja (*performance indicator*) sebagai dasar penilaian kinerja. Pemerintah akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengukuran kinerja apabila tidak ada indikator kinerja yang memadai.

#### II.5.4.1 Kerangka Pengukuran Kinerja

Dalam kerangka pengukuran kinerja terdapat tahapan yaitu penetapan indikator kinerja, pengumpulan data kinerja, dan cara pengukuran kinerja. Penetapan indikator kinerja yang dimaksud adalah indikator kinerja sebagaimana yang diuraikan dalam perencanaan kinerja. Pengukuran kinerja ini dilakukan dengan menggunakan indikator kinerja kegiatan. Pengukuran ini dilakukan dengan memanfaatkan data kinerja. Data kinerja lazimnya diperoleh melalui dua sumber yaitu :

1. Data internal, berasal dari sistem informasi yang diterapkan pada instansi
2. Data eksternal, berasal dari luar instansi baik data primer maupun data sekunder

Pengumpulam data kinerja diarahkan untuk mendapatkan data kinerja yang akurat, lengkap, tepat waktu, dan konsisten, yang berguna bagi pengambilan keputusan dalam rangka perbaikan kinerja instansi pemerintah tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keseimbangan biaya dan manfaat, efisiensi dan efektivitas (LAN, 2003:18).

Pengukuran kinerja mencakup : (LAN, 2003:19)

1. Kinerja kegiatan yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat pencapaian) dari masing-masing kelompok indikator kinerja kegiatan
2. Tingkat pencapaian sasaran instansi pemerintah yang merupakan tingkat pencapaian target (rencana tingkat capaian) dari masing-masing indikator sasaran yang telah ditetapkan sebagaimana dituangkan dalam dokumen Rencana Kinerja

#### **II.5.4.2 Evaluasi Kinerja**

Evaluasi kinerja bertujuan untuk mengetahui pencapaian realisasi, kemajuan dan kendala yang dijumpai dalam rangka pencapaian misi, agar dapat dinilai dan dipelajari guna perbaikan pelaksanaan program/kegiatan di masa yang akan datang. Dalam evaluasi kinerja dilakukan analisis efisiensi dengan cara membandingkan antara output dengan input baik untuk rencana maupun realisasi. Analisis ini menggambarkan tingkat efisiensi yang dilakukan oleh instansi dengan memberikan data nilai output per unit yang dihasilkan oleh suatu input tertentu. Selanjutnya dilakukan pula pengukuran/penentuan tingkat efektivitas yang menggambarkan tingkat kesesuaian antara tujuan dengan hasil, manfaat atau dampak (LAN, 2003:25).

Dalam melakukan evaluasi kinerja, perlu juga digunakan perbandingan-perbandingan antara :

1. Kinerja nyata dengan kinerja direncanakan
2. Kinerja nyata dengan kinerja tahun-tahun sebelumnya
3. Kinerja suatu instansi dengan kinerja instansi lain yang unggul di bidangnya ataupun dengan kinerja sektor swasta
4. Kinerja nyata dengan kinerja di negara-negara lain atau dengan standar internasional

#### **II.5.4.3 Analisis Akuntabilitas Kinerja**

Analisis akuntabilitas kinerja meliputi keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, dan misi serta visi sebagaimana ditetapkan dalam rencana strategik. Dalam analisis ini

perlu pula dijelaskan perkembangan kondisi pencapaian sasaran dan tujuan secara efisien dan efektif, sesuai dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang telah ditetapkan. Analisis tersebut dilakukan dengan menggunakan informasi/data yang diperoleh secara lengkap dan akurat dan bila memungkinkan dilakukan pula evaluasi kebijakan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik kebijakan itu sendiri maupun sistem dan proses pelaksanaannya (LAN, 2003:26).

### **II.5.5 Pelaporan Kinerja**

#### **II.5.5.1 Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Setiap instansi pemerintah berkewajiban untuk 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).

#### **II.5.5.2 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.

### **II.5.5.3 Prinsip-Prinsip LAKIP**

Penyusunan LAKIP harus mengikuti prinsip-prinsip pelaporan pada umumnya, yaitu laporan harus disusun secara jujur, obyektif, akurat dan transparan. Selain itu penyusunan laporan harus memperhatikan prinsip-prinsip lain agar kualitas laporan menjadi baik yaitu : (LAN, 2003:28)

#### **1. Prinsip Lingkungan Pertanggungjawaban**

Isi laporan harus proporsional dengan lingkup kewenangan dan tanggungjawab masing-masing, dan memuat keberhasilan maupun kegagalan

#### **2. Prinsip Prioritas**

Isi laporan adalah hal-hal yang penting dan relevan bagi pengambilan keputusan dan pertanggungjawaban instansi yang diperlukan dan upaya-upaya tindak lanjutnya

#### **3. Prinsip Manfaat**

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

### **II.5.5.4 Format dan Isi LAKIP**

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

Format Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah minimal terdiri dari : (LAN, 2003:29)

### *IKHTISAR EKSEKUTIF*

Pada bagian ini disajikan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategik serta sejauh mana instansi pemerintah mencapai tujuan dan sasaran utama tersebut, serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pencapaiannya. Disebutkan pula langkah-langkah apa yang telah dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut dan langkah antisipatif untuk menanggulangi kendala yang mungkin akan terjadi pada tahun mendatang.

### *I. PENDAHULUAN*

Pada bagian ini dijelaskan hal-hal umum tentang instansi serta uraian singkat mandat apa yang dibebankan kepada instansi (gambaran umum tupoksi).

### *II. RENCANA STRATEGIS*

Pada bab ini disajikan gambaran singkat mengenai : Rencana Strategis dan Rencana Kinerja. Pada awa; bab ini disajikan gambaran secara singkat sasaran yang ingin diraih instansi pada tahun yang bersangkutan serta bagaimana kaitannya dengan capaian visi dan misi instansi.

#### *Rencana Strategis*

Uraian singkat tentang rencana strategis instansi, mulai dari visi, misi, tujuan, sasaran serta kebijakan dan program instansi.

#### *Rencana Kinerja*

Disajikan rencana kinerja pada tahun yang bersangkutan, terutama menyangkut kegiatan-kegiatan dalam rangka mencapai sasaran sesuai dengan program pada tahun tersebut, dan indikator keberhasilan pencapaiannya.

### *III. AKUNTABILITAS KINERJA*

Pada bagian ini disajikan uraian hasil pengukuran kinerja, evaluasi dan analisis akuntabilitas kinerja, termasuk di dalamnya menguraikan secara sistematis keberhasilan dan kegagalan, hambatan/kendala, dan permasalahan yang dihadapi serta langkah-langkah antisipatif yang akan diambil.

### *IV. PENUTUP*

Mengemukakan tinjauan secara umum tentang keberhasilan dan kegagalan, permasalahan dan kendala utama yang berkaitan dengan kinerja instansi yang bersangkutan serta strategi pemecahan masalah yang akan dilaksanakan di tahun mendatang.

### *LAMPIRAN-LAMPIRAN*

Setiap bentuk penjelasan lebih lanjut, perhitungan-perhitungan, gambar, dan aspek pendukung seperti SDM, sarana prasarana, metode, dan aspek lain dan data yang relevan, hendaknya tidak diuraikan dalam badan teks laporan, tetapi dimuat dalam lampiran. Keputusan-keputusan atau peraturan-peraturan dan perundang-undangan tertentu yang merupakan kebijakan yang ditetapkan dalam rangka

pencapaian visi, misi, tujuan, dan sasaran perlu dilampirkan. Jika jumlah lampiran cukup banyak, hendaknya dibuat daftar lampiran, daftar gambar, dan daftar tabel secukupnya

## **II.6 Evaluasi atas Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/135/M. PAN/9/2004 Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilakukan dengan meneliti setiap elemen dalam Sistem AKIP yaitu : Rencana Strategis, Sistem Pengukuran Kinerja, Penyajian informasi dalam LAKIP

### **II.6.1 Evaluasi atas Perencanaan Strategis**

Perencanaan strategis beserta dokumen Rencana Strategis harus dievaluasi untuk mengetahui apa yang harus dicapai organisasi dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Evaluasi yang dilakukan terhadap perencanaan strategis meliputi perumusan visi, misi, tujuan, cara mencapai tujuan dan sasaran, serta pemanfaatan rencana strategis.

#### **II.6.1.1 Evaluasi Perumusan Visi**

Proses perumusan visi dilakukan melalui tahapan dari penggalan nilai-nilai individu, kelompok dan kemudian organisasi. Proses ini harus dilakukan secara bertahap untuk menghasilkan suatu visi organisasi yang dapat diterima oleh seluruh anggota organisasi dan membangun komitmen yang kuat dari seluruh anggota organisasi untuk secara bersama-sama mewujudkannya.

Langkah evaluasi

1. Teliti dan nilai apakah visi :

- a. Dirumuskan cukup jelas
  - b. Menarik dan menantang
  - c. Memberikan motivasi kepada anggota organisasi/instansi
  - d. Dirumuskan secara partisipatif
  - e. Mempertimbangkan kebutuhan pihak-pihak yang terkait
  - f. Mempertimbangkan nilai-nilai luhur
2. Membuat kesimpulan penilaian

#### **II.6.1.2 Evaluasi Perumusan Misi**

Misi merupakan rangkaian tugas utama yang harus terselenggara dengan baik sebagai langkah pertama dalam rangka mewujudkan visi.

Langkah evaluasi

- 1. Teliti dan nilai apakah misi :
  - a. Sesuai dengan mandat yang diperoleh
  - b. Sesuai dengan visi instansi
  - c. Terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi instansi
  - d. Sempel, jelas, dan tidak berdwimakna
  - e. Mudah diingat
  - f. Menjelaskan mengapa organisasi ada
- 2. Membuat kesimpulan penilaian

#### **II.6.1.3 Evaluasi Perumusan Tujuan**

Tujuan jangka menengah yang ingin dicapai oleh organisasi merupakan rincian visi dimana tergambar bukan hanya kurun waktu yang dicakup, melainkan

juga berbagai faktor organisasional lainnya, seperti peran dan mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Langkah evaluasi

1. Teliti dan nilai apakah tujuan :
  - a. Tidak bertentangan dengan visi
  - b. Terkait dengan pelaksanaan misi
  - c. Mempertimbangkan lingkungan internal dan eksternal
  - d. Mempertimbangkan faktor-faktor kunci keberhasilan
  - e. Dirumuskan dengan tepat dan jelas
2. Membuat kesimpulan penilaian

#### **II.6.1.4 Evaluasi Perumusan Sasaran**

Sasaran merupakan penjabaran dari tujuan. Sasaran lebih konkret atau lebih nyata daripada hal-hal yang tertuang dalam tujuan organisasi. Sasaran lebih bersifat kuantitatif atau dapat juga bersifat kualitatif dengan didukung oleh indikator kinerja yang kuantitatif. Sasaran diprediksi untuk dapat dicapai dalam kurun waktu tidak lebih dari satu tahun. Dengan dirumuskannya sasaran maka organisasi telah dapat menentukan kegiatan apa saja yang akan dilaksanakan dalam suatu tahun anggaran.

Langkah evaluasi

1. Teliti dan nilai apakah sasaran :
  - a. Spesifik
  - b. Terukur
  - c. Dapat dicapai

- d. Berorientasi hasil dan manfaat
- e. Disusun sesuai dengan batas-batas tahun fiskal

## 2. Membuat kesimpulan penilaian

### II.6.1.5 Evaluasi Cara Pencapaian Tujuan dan Sasaran

Evaluasi cara mencapai tujuan dan sasaran termasuk penelitian dan penilaian terhadap struktur program dan kegiatan yang nyata dan logis. Dalam melakukan evaluasi cara mencapai tujuan dan sasaran, harus dilakukan analisis logika program. Analisis ini meneliti kelayakan struktur program yang mencantumkan berbagai kegiatan, memetakan hubungan (meneliti hierarki) antara kebijakan, program, dan kegiatan dengan hierarki yang ingin dicapai, serta indikator-indikator yang diperlukan guna mengukur kemajuan dan keberhasilan.

1. Teliti apakah penetapan suatu kebijakan, program, dan kegiatan dapat diterima akal sehat
2. Dilakukan analisis atas logika hubungan sebab akibat. Hubungan sebab akibat ini harus menjadi *justifikasi* mengapa suatu kegiatan atau program diberikan prioritas alokasi pembiayaannya

### II.6.1.6 Evaluasi Pemanfaatan Renstra

Penelaahan atas pemanfaatan Renstra merupakan hal penting yang harus diperhatikan. Jika dalam penyusunan Renstra sudah memenuhi kaidah-kaidah yang baik, maka tidak hanya proses perumusannya yang baik, tetapi dokumen Renstra-nya juga akan baik, sehingga perlu diteliti apakah Renstra telah dimanfaatkan dengan baik. Simpul penting yang menandakan adanya

pemanfaatan Renstra dengan baik adalah jika Renstra tersebut dijadikan acuan utama dalam penyusunan rencana kinerja, rencana operasional, dan penganggaran.

## **II.6.2 Evaluasi atas Sistem Pengukuran Kinerja**

Sistem pengukuran kinerja merupakan inti dari Sistem AKIP, yang bermanfaat mengetahui kinerja organisasi sehingga pimpinan organisasi dapat mengendalikan organisasi. Inti dari pengukuran kinerja adalah membandingkan antara capaian kinerja yang diukur dengan indikator kinerja atau ukuran kinerja sebagai alat ukurnya. Evaluasi atas Sistem Pengukuran Kinerja meliputi evaluasi atas indikator kinerja, perencanaan kinerja, cara pengukuran kinerja, dan review atas evaluasi instansi/unit kerja

### **II.6.2.1 Evaluasi atas Indikator Kinerja**

Indikator kinerja merupakan suatu alat bagi manajemen untuk menilai dan melihat perkembangan kinerja yang dicapai selama ini atau dalam jangka waktu tertentu. Keberhasilan pengukuran kinerja suatu instansi sangat ditentukan oleh ketepatan indikator kinerja yang digunakan sehingga evaluasi atas kewajaran dan kebenaran dari indikator kinerja sangat diperlukan.

Langkah evaluasi

1. Teliti dan nilai apakah indikator kinerja yang digunakan :
  - a. Memenuhi ciri-ciri indikator yang baik dan memadai baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya
  - b. Dapat menunjukkan keberhasilan atau kegagalan
  - c. Tepat untuk mengukur suatu dan selaras satu sama lain di dalam struktur organisasi

## 2. Membuat kesimpulan penilaian

### II.6.2.2 Evaluasi atas Perencanaan Kinerja

Evaluasi perencanaan kinerja bertujuan untuk :

1. Menilai bahwa rencana kinerja digunakan sebagai wahana untuk memonitoring dan persiapan yang matang dalam mengelola sumber daya dan meningkatkan kinerja instansi
2. Memberikan rekomendasi perbaikan atas perencanaan kinerja

Langkah evaluasi

1. Teliti dan nilai apakah :
  - a. Dokumen rencana kinerja telah ditetapkan oleh pimpinan instansi/unit yang berwenang
  - b. Proses penyusunan rencana kinerja telah dilakukan secara partisipatif sehingga merupakan komitmen bersama
  - c. Sasaran telah dijabarkan dalam target-target yang nyata dan terukur serta mempertimbangkan kemampuan sumber daya organisasi
  - d. Target ditetapkan sebelum tahun anggaran yang direncanakan dimulai
2. Membuat kesimpulan penilaian

### II.6.2.3 Evaluasi atas Cara Pengukuran Kinerja

Evaluasi atas cara pengukuran kinerja bertujuan untuk :

1. Menilai kewajaran dan ketepatan penilaian kinerja organisasi
2. Menilai keandalan sistem informasi yang digunakan untuk pengumpulan data kinerja organisasi
3. Memberikan rekomendasi perbaikan atas cara pengukuran kinerja

#### Langkah evaluasi

##### 1. Teliti dan nilai apakah :

- a. Sistem informasi yang digunakan untuk mengumpulkan data mengandung pengendalian intern yang baik
- b. Data dasar yang digunakan sebagai pembanding dapat diandalkan
- c. Terdapat alternatif lain yang menggambarkan tingkat kinerja yang ada

##### 2. Membuat kesimpulan penilaian

#### **II.6.3 Evaluasi atas Penyajian Informasi dalam LAKIP**

Evaluasi atas penyajian informasi dalam LAKIP dapat dilakukan dengan menelaah dokumen LAKIP dan menggali informasi mengenai penggunaan informasi dalam LAKIP. Penyajian informasi dalam LAKIP yang baik adalah bahwa LAKIP berisi pertanggungjawaban pimpinan instansi yang dapat menggambarkan kinerja yang sebenarnya secara jelas dan transparan, sesuai dengan prinsip penyusunan laporan, relevan, konsisten, akurat, objektif dan wajar.

#### Langkah evaluasi

1. Teliti dokumen LAKIP dengan menitikberatkan pada format penyajian laporan dan isi informasi dalam LAKIP
2. Teliti pengkomunikasian LAKIP dan pemanfaatan LAKIP
3. Membuat kesimpulan penilaian