

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab VIII, Hal Keuangan, dalam Pasal 23 disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.¹ Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 23C diatur dengan undang-undang.

¹ Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Seiring dengan berjalannya waktu, pemerintah terus mengupayakan perbaikan peraturan perundang-undangan keuangan negara guna memperbaiki kelemahan dan kekurangannya, sehingga lahirlah tiga paket undang-undang yaitu Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menandai reformasi bidang keuangan negara yang selama kurun waktu yang sangat panjang masih menggunakan Undang-Undang warisan kolonialisme Belanda.²

Perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang ini antara lain meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.³

Undang-undang ini menggunakan pendekatan perumusan keuangan negara dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang

² Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 & No. 1&15 Tahun 2004

³ Rahayu Hartini, 2011, *Harmonisasi Konsep Keuangan Negara Terhadap Kepailitan BUMD Persero Demi Menjamin Kepastian Hukum*, Citra Mentari, Malang, hal 9

berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.⁴

Upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik dilakukan dengan penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Sistem anggaran berbasis prestasi kerja/hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi, dengan tujuan untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Oleh karena itu perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga tersebut, maka akan dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga yang bersangkutan.⁵

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta

⁴ Mardiasmo, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi, Yogyakarta, hal.97

⁵ Bohari, 1995, *Pengawasan Keuangan Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 57

memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.⁶

Keuangan negara menjadi aspek penting dalam menentukan apakah negara tersebut dapat mencapai tujuan-tujuan nasionalnya. Tema kemandirian suatu bangsa menjadi penting dan hangat. Kemandirian berarti kemampuan suatu bangsa untuk membiayai penyelenggaraan negaranya untuk menuju kepada tata kelola pemerintahan yang baik. Kepemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai salah satu target pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia ditandai antara lain dengan tingginya tingkat kinerja, adanya akuntabilitas publik, transparansi, efisiensi, efektivitas, bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik tentunya diperlukan adanya sistem pengukuran kinerja yang baik. Sistem pengukuran kinerja ini akan mengintegrasikan proses peningkatan kinerja melalui tahap perencanaan sampai dengan evaluasi capaiannya. Sistem pengukuran kinerja yang baik akan bermanfaat untuk berbagai hal diantaranya dapat digunakan untuk menerapkan sistem *reward and punishment*, mengevaluasi efisiensi, efektivitas, dan ekonomis program dan kegiatan, meningkatkan kinerja, dan lain-lain.⁷

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam

⁶ Bastian, Indra. 2001, *Akuntansi Sektor Publik*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM, Yogyakarta, hal.15

⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 19

anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguatan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.⁸

Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.⁹

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN, pemerintah pusat/pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN pada semester berikutnya.¹⁰

⁸ Rahayu Hartini, 2011, *Harmonisasi Konsep Keuangan Negara Terhadap Kepailitan BUMN Persero Demi Menjamin Kepastian Hukum*, Citra Mentari, Malang, hal.29

⁹ Witanto D.Y, 2002, *Dimensi Kerugian Negara dalam Hubungan Kontraktual*, Mandar Maju, Bandung, hal.113

¹⁰ Bohari, 1995, *Pengawasan Keuangan Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 69

Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar kementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan amanat ketentuan Pasal 30 ayat (2) Undang- Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa laporan pertanggungjawaban keuangan yang dinyatakan dalam bentuk Laporan Keuangan yang setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, dan disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)¹¹. Selanjutnya berdasarkan Pasal 55 ayat (5) Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, bahwa laporan keuangan harus disusun berdasarkan proses akuntansi yang wajib dilaksanakan oleh setiap pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran dan bendahara umum negara/daerah.¹²

Guna mengimplementasikan ketentuan tersebut, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah sebagai penegasan untuk memperkuat akuntabilitas pengelolaan anggaran beserta hasil kinerja. untuk mempertegas tanggung jawab instansi Pengelola Fiskal dan Pengguna Anggaran/Barang agar menyelenggarakan akuntansi dan mempersiapkan

¹¹ Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

¹² Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

laporan pertanggungjawaban keuangan dan kinerja sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan. Peraturan pemerintah ini memperjelas satuan instansi yang berkedudukan sebagai entitas pelaporan atau entitas akuntansi, juga mewujudkan pengintegrasian laporan pertanggungjawaban kinerja pada laporan pertanggungjawaban keuangan.¹³

Pelaporan keuangan dan kinerja ini merupakan konsekuensi logis dari penerapan anggaran berbasis kinerja (*output*) dan memfasilitasi penyederhanaan sistem pelaporan yang selama ini masih terpisah, yang mengintruksikan pengembangan sistem akuntabilitas kinerja yang bisa terintegrasi dengan sistem perencanaan dan penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntansi pemerintahan. Peraturan ini mengatur mengenai pelaporan keuangan dan kinerja, komponen laporan keuangan, penyusunan laporan keuangan, laporan kinerja, suplemen laporan keuangan, pernyataan tanggung jawab, laporan keuangan dan kinerja interim, laporan keuangan dan kinerja atas pelaksanaan kegiatan dekonsentrasi/tugas perbantuan, laporan pertanggungjawaban bendahara, laporan manajerial di bidang keuangan, laporan pengendali intern, dan ketentuan mengenai sanksi administratif.¹⁴

Peraturan ini menjabarkan lebih rinci komponen Laporan Keuangan yang wajib disusun oleh setiap tingkatan pengguna anggaran, pengelola perbendaharaan serta pemerintah pusat/daerah. Selain itu diatur pula hierarki

¹³ PP No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

kegiatan akuntansi mulai tingkat satuan kerja pelaksana sampai tersusunnya laporan keuangan pemerintah pusat/daerah dengan ketentuan jadwal yang diatur dalam peraturan pemerintah ini. Laporan keuangan disertakan atau dilampirkan informasi tambahan mengenai kinerja instansi pemerintah, yakni prestasi yang berhasil dicapai oleh pengguna anggaran sehubungan dengan anggaran yang telah digunakan.

Pengungkapan informasi tentang kinerja ini relevan dengan perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang ditetapkan dengan mengidentifikasi secara jelas keluaran (*output*) dari setiap kegiatan dan hasil (*outcomes*) dari setiap program. Untuk keperluan tersebut, perlu disusun suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem anggaran dan sistem akuntansi pemerintah sebagaimana telah di akomodasikan dengan Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP adalah rangkaian sistematis dari berbagai aktifitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah¹⁵.

Dalam rangka memperkuat akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal ini Kapolri selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab

¹⁵ Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi RI Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga dalam hal ini Kapolda Jawa Tengah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*).

Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi Kapolri, Eselon I dan Kapolda yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN.¹⁶

Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.¹⁷

Pengelolaan anggaran agar bisa diterjemahkan dan diimplementasikan dalam penjelasan kinerja sebagaimana Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

¹⁶ Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

¹⁷ Undang-Undang RI No. 28 Tahun 1999 tentang Anti Kolusi Korupsi dan Nepotisme.

(SAKIP),¹⁸ kementerian PAN dan RB telah menerbitkan peraturan teknis pelaksanaannya, yaitu Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan telah diperbaharui dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tatacara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

Substansi mendasar pemberlakuan Permen PAN & RB RI Nomor 53 Tahun 2015 adalah tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata cara Review atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah berkaitan pelaksanaan dan keyakinan pengelolaan, pengukuran kinerja melalui Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.¹⁹

Polri sebagai organisasi Kementerian/Lembaga Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada tingkat Kepolisian Daerah, Polda Jateng adalah pelaksana tugas dan wewenang Polri di wilayah provinsi yang berada di bawah Kapolri, selanjutnya secara teknis dilaksanakan oleh Biro Perencanaan Umum dan Anggaran yang selanjutnya disebut Rorena adalah

¹⁸ Peraturan Presiden RI No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

¹⁹ Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi RI No. 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

²⁰ Peraturan Presiden RI No. 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara RI

unsur pengawas dan pembantu pimpinan pada tingkat Polda yang berada di bawah Kapolda, yang bertugas :

1. membina dan menyelenggarakan fungsi perencanaan umum dan anggaran;
2. menyiapkan perencanaan kebijakan teknis dan strategis Polda;
3. memantau atau monitoring dan evaluasi pelaksanaan program dan anggaran serta penerapan sistem dan manajemen organisasi;
4. membina penerapan sistem dan manajemen organisasi di lingkungan Polda; dan
5. menerapkan Reformasi Birokrasi Polri (RBP) pada tingkat Polda.²⁰

Secara khusus pada Pasal 39,²¹ yang mengedepankan Bagian Pengendalian Program dan Anggaran (Bag Dalprogar) Rorena Polda berupaya meningkatkan kinerja Satuan Kerja di Jajaran Polda Jawa Tengah guna mendapatkan optimalisasi dan transparansi kinerja anggarannya, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas keluaran (indikator Kinerja) serta optimalisasi anggaran melalui pemantauan / monitoring, supervisi, bantuan, bimbingan dan arahan teknis pelaksanaan anggaran di lapangan.

Proses pengelolaan anggaran untuk diproyeksikan menjadi kinerja yang akuntabel mengalami beberapa kendala, salah satunya adalah Polda, termasuk juga Polda Jateng bukan merupakan Entitas/Satuan Kerja yang mengelola anggaran, hanya melaksanakan kewenangan manajerial. Diperlukan suatu perangkat yang memadai guna mengakomodasikan dan mengkoordinasikan

²¹ Peraturan Kapolri No. 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Daerah

capaian kerjanya.

Dengan uraian tersebut di atas, peneliti mengambil judul **IMPLEMENTASI SISTEM AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH (SAKIP) DALAM PELAPORAN AKUNTABILITAS KINERJA POLRI BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN RI NOMOR 29 TAHUN 2014 (STUDI KASUS DI POLDA JATENG).**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan / implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dalam pelaporan akuntabilitas kinerja POLRI?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap pelaporan akuntabilitas kinerja POLRI?
3. Upaya-upaya apa yang dilakukan POLRI dalam mengatasi kendala pembuatan pelaporan akuntabilitas kinerja POLRI menurut Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan pada latar belakang penelitian maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan / implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dalam pelaporan akuntabilitas kinerja POLRI
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap pelaporan akuntabilitas kinerja POLRI

3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan POLRI dalam mengatasi kendala pembuatan pelaporan akuntabilitas kinerja POLRI menurut Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan bagi instansi pemerintah dalam membuat pelaporan akuntabilitas kinerja berdasarkan Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbang saran secara teknis bagi instansi pemerintah khususnya Polda Jateng dalam mensiasati kendala-kendala penyusunan laporan akuntabilitas kinerja agar sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 29 tahun 2014.

E. Kerangka Konseptual

1. Pelaporan Akuntabilitas Kinerja

Menurut Soedarjono, usaha-usaha untuk menerapkan pelaporan kinerja pemerintah dapat ditelusuri sebelum krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1997/1998.²² Memang secara faktual, peraturan yang

²² Solikin, 2006, *Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja : Perkembangan dan Permasalahannya*, Jurnal Akuntansi Pemerintah, Vol. 2, No. 2, November 2006, hal 1-15

berkaitan telah ditetapkan dalam bentuk Inpres RI Nomor 7 Tahun 1999 dan telah disempurnakan dengan Perpres RI Nomor 29 Tahun 2014.

Pada Perpres RI Nomor 29 Tahun 2014 disebutkan bahwa Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan alat untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.²³ Tujuan SAKIP adalah untuk mendorong terciptanya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya. Sasaran sistem tersebut adalah:

- a. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya;
- b. Terwujudnya transparansi instansi pemerintah;
- c. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.²⁴

Perpres tersebut juga menentukan bahwa setiap instansi pemerintah sampai dengan eselon 2 (satuan kerja) sudah harus mempunyai perencanaan strategis yang berisi: (1) visi, misi, strategi dan faktor-faktor kunci keberhasilan organisasi; (2) tujuan, sasaran dan aktivitas organisasi; dan (3) cara mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Terhitung mulai akhir tahun anggaran 2000/2001, setiap instansi pemerintah sudah harus

²³ Perpres RI Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

²⁴ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

mempunyai LAKIP. LAN telah menindaklanjuti Inpres RI Nomor 7 Tahun 1999 dengan mengeluarkan Keputusan Kepala LAN Nomor 589/IX/6/Y/99 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dengan dipakai sistem berjenjang untuk mengkaitkan antara visi dengan kegiatan. Dengan demikian, antara kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu organisasi akan dapat ditelusuri kaitannya dengan program unit atau instansi yang lebih tinggi, bahkan sistem ini dapat menjamin keterkaitan antara kegiatan yang dilaksanakan dengan pencapaian visi dan misi pemerintah. Demikian pula dalam mengevaluasi kinerja, juga dipakai sistem berjenjang sehingga terdapat Evaluasi Kinerja untuk mengevaluasi kinerja sasaran dan untuk mengevaluasi kinerja program.

Indikator kinerja yang digunakan sebagai dasar untuk mengukur kinerja, meliputi indikator *input*, *output*, *outcome*, *benefit*, dan *impact*. Dalam kenyataannya, indikator yang dapat dengan tepat diidentifikasi hanyalah *input* dan *output*, sedangkan indikator yang lain lebih sulit diukur dan ditentukan keberhasilannya. Selanjutnya, masing-masing indikator kinerja dipecah atau diuraikan, dan setiap sub indikator diberikan bobot tertentu; antara lain indikator *input* yang diperlukan untuk menyelenggarakan suatu kegiatan adalah keputusan, dana, sarana, dan sumber daya manusia; maka pada setiap unsur tersebut diberikan pembobotan. Lebih lanjut, indikator *input*, *output*, (dan kadang *outcome*)

juga diberikan suatu bobot tertentu untuk mengukur kinerja suatu kegiatan.²⁵

Sistem pembobotan ini juga diterapkan untuk mengukur kinerja unit yang lebih tinggi. Misalnya dalam hal suatu sasaran terdiri dari berbagai kegiatan, maka kegiatan-kegiatan tersebut diberikan suatu bobot tersendiri untuk dapat mengetahui kinerja sasaran tersebut. Demikian selanjutnya, sehingga untuk suatu unit organisasi tertentu dapat diperoleh suatu angka tunggal (dalam persen) yang menggambarkan kinerja unit organisasi tersebut.

Dengan sistem berjenjang dan sistem pembobotan tersebut, mengakibatkan LAKIP tidak lebih hanya sebagai formalitas belaka. Apalagi dengan belum mantapnya sistem pengukuran kinerja, antara lain dengan kenyataan bahwa penentuan bobot suatu indikator kinerja ditetapkan secara internal (biasanya berdasarkan kesepakatan internal), maka nilai kinerja yang dicantumkan dalam LAKIP hanyalah merupakan hasil dari suatu proses aritmatika saja.²⁶

Pada tahun 2003, terbit keputusan Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah, yaitu menyempurnakan Keputusan Nomor 589/IX/6/Y/99. Dalam keputusan ini, tetap ada Rencana Strategis (Renstra) yang berisi visi, misi, tujuan, sasaran, dan bagaimana mencapai sasaran tersebut (dalam bentuk uraian kebijakan dan program). Renstra meliputi waktu 5 tahun. Kebijakan dan program tersebut kemudian setiap

²⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.105

²⁶ Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

tahun akan dipilih kebijakan dan program mana yang akan dilaksanakan, dalam bentuk kegiatan-kegiatan (Rencana Kinerja Tahunan/RKT). Masih sama dengan peraturan yang lama, indikator kinerja kegiatan masih memakai masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).²⁷

Berbeda dengan peraturan terdahulu, untuk menentukan kinerja kegiatan atau pencapaian sasaran, digunakan cara perbandingan antara rencana (*target*) dengan realisasi, untuk masing-masing indikator kinerja, dalam hal ini tidak diberikan pembobotan pada setiap indikator kinerja kegiatan sehingga dapat diketahui angka tunggal kinerja kegiatan tertentu. Lebih lanjut, juga tidak diberikan pembobotan pada kinerja kegiatan-kegiatan untuk memperoleh kinerja sasaran. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, Formulir PKK dan Formulir PPS disajikan dalam lampiran 1 dan 2 dan telah disempurnakan dengan Formulir Capaian Perjanjian Kinerja dan Formulir Realisasi Anggaran.

Di satu sisi, penghilangan pembobotan (*indeks*) tersebut dapat menghilangkan praktik operasi aritmatika, tetapi di pihak lain penentuan kinerja sasaran menjadi tidak berhubungan dengan kinerja kegiatan. Menurut Sudiman dan Widjinarko (2004) data realisasi dari rencana tingkat capaian sasaran kemungkinan dapat berasal dari data realisasi capaian kinerja kegiatan atau harus melalui suatu studi/telaah/survey

²⁷ Permen PAN & RB RI Nomor 53 Tahun 2014 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah

secara khusus. Dengan demikian, sebenarnya masih ada kemungkinan penggunaan metode pembobotan atau indeks.²⁸

Sekurang-kurangnya LAKIP yang telah diubah menjadi LKIP terdiri dari: (1) Pendahuluan yang meliputi Penjelasan Umum dengan penekanan aspek strategis organisasi serta permasalahan utama yang sedang dihadapi organisasi, (2) diuraikan ikhtisar Rencana Strategis dan Perjanjian Kinerja tahun yang bersangkutan, (3) Akuntabilitas Kinerja, meliputi Capaian Kinerja Organisasi dan Realisasi Anggaran, (4) Penutup, dan (5) Lampiran yang meliputi Formulir Capaian Perjanjian Kinerja dan Formulir Realisasi Anggaran serta dokumen lain yang diperlukan.²⁹

Seperti disebutkan di atas, dalam LKIP bagian akuntabilitas kinerja terdiri dari akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan. Akuntabilitas Kinerja meliputi evaluasi dan analisis kinerja kegiatan serta evaluasi dan analisis pencapaian sasaran. Sedangkan analisis keuangan berisi alokasi dan sumber pembiayaan serta realisasi anggaran untuk membiayai program dan kegiatan, termasuk penjelasan tentang efisiensi.

Keputusan Kepala LAN yang diterbitkan tahun 2003 telah mengalami dua kali perubahan dengan diterbitkannya Permen PAN & RB RI Nomor 29 Tahun 2010 dan disempurnakan dengan Permen PAN & RB RI Nomor 53 tahun 2014. Pada peraturan tersebut sudah mulai tergambar adanya penggabungan antara laporan kinerja dengan laporan keuangan. Jika

²⁸ Sudiman & Widjinarko, 2004; Tim Pusdiklat Pegawai, 2005

²⁹ Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tatacara Reviu Atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah

dicermati uraian pada akuntabilitas kinerja, berisi analisis efisiensi penggunaan sumberdaya yang meliputi anggaran, SDM dan Sarana serta Prasarana.

2. Pengungkapan Kinerja Dalam Pelaporan Keuangan

Sebelum tiga paket Undang-Undang Keuangan Negara RI terbit, laporan keuangan yang disyaratkan untuk disampaikan oleh pemerintah kepada DPR atau DPRD adalah Perhitungan Anggaran Negara (PAN) dan Nota PAN atau Perhitungan APBD dan Nota Perhitungan APBD. Pada level instansi, selain memberikan sumbangan untuk penyusunan PAN atau Nota PAN, setiap instansi menyusun laporan tahunan (*annual report*).

Setelah adanya reformasi keuangan negara, UU RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mensyaratkan penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Penyampaian laporan keuangan tersebut dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Dalam Pasal 30 disebutkan bahwa laporan keuangan tersebut setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.³⁰ Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 yang telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, selain empat jenis laporan keuangan tersebut

³⁰ Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

(yang disebut dengan laporan keuangan pokok), entitas pelaporan dapat menyajikan Laporan Kinerja Keuangan dan Laporan Perubahan Ekuitas.³¹

Penjelasan pasal 31 UU RI Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga.³² Sedangkan pada Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan (Peraturan Pemerintah RI Nomor 71 Tahun 2010), Laporan Realisasi Anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya. Unsur yang dicakup dalam laporan tersebut meliputi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan. Memang dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) pada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Laporan Realisasi Anggaran menyebutkan bahwa manfaat informasi realisasi anggaran antara lain adalah menyediakan informasi bagi pengguna laporan bahwa perolehan dan penggunaan sumber daya ekonomi telah dilakukan secara efisien, efektif, dan hemat.³³

³¹ Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

³² Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

³³ Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 Standar Akuntansi Pemerintahan

3. Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja

Pelaporan kinerja dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) diperkenalkan pada tahun 1999 (efektif berlaku mulai 2000/2001) dan telah diubah menjadi Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) yang diberlakukan tahun 2014, dalam perkembangannya, ternyata rezim pelaporan keuangan lebih berkembang dibanding rezim LKIP. Sebagaimana penjelasan pada Bab III bagian B LKIP, Realisasi anggaran belum cukup menguraikan Laporan Keuangan belum terintegrasi dengan Laporan Kinerja secara baik.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2006 (PP 8/2006) tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Penjelasan PP ini disebutkan bahwa UU RI Nomor 17 Tahun 2003 merupakan langkah maju, dimana mengharuskan pencantuman informasi tambahan tentang kinerja pengguna anggaran dalam laporan keuangannya. Pencantuman atau penambahan tersebut sejalan dengan paradigma penganggaran yang harus dapat mengidentifikasikan keluaran (*output*) dari setiap kegiatan dan hasil (*outcome*) dari setiap program yang didanai dengan APBN/APBD.³⁴

Penjelasan PP RI Nomor 8 Tahun 2006 juga mengakui belum terintegrasinya LAKIP dengan laporan keuangan sehingga menetapkan perlunya penyusunan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) yang terintegrasi dengan Sistem Perencanaan Strategis, Sistem

³⁴ Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

Penganggaran, dan Sistem Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dalam Pasal 20 PP RI Nomor 8 Tahun 2006 ada tambahan, bahwa selain terintegrasi dengan ketiga sistem tersebut, SAKIP juga perlu terintegrasi dengan sistem perbendaharaan. Sistem yang terintegrasi tersebut diharapkan dapat diwujudkan dalam Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014.³⁵

Sebagai perbandingan, negara bagian *New South Wales* (NSW) di Australia dalam pelaporan kinerjanya menghubungkan antara laporan kinerja dengan siklus anggaran dengan menggunakan pelaporan SEA (*Service Efforts and Accomplishments*). Teknologi pelaporan dengan SEA mencakup pelaporan pencapaian (*outcomes*), sumber daya yang digunakan (*inputs*) dan efisiensi (diukur dalam biaya per unit keluaran dan hasil). Dalam hal ini, NSW *Treasury* menggunakan data SEA sebagai dasar melakukan perencanaan.³⁶

Dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2006 disebutkan bahwa SAKIP tersebut setidaknya dapat menginformasikan perkembangan keluaran dari setiap kegiatan dan hasil dari setiap program sebagaimana yang telah ditetapkan dalam dokumen pelaksanaan anggaran.³⁷ Berdasarkan UU RI Nomor 1 Tahun 2004, dalam dokumen pelaksanaan anggaran, yang disusun oleh menteri/pimpinan lembaga, diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai

³⁵ Perpres RI Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

³⁶ <http://ssrn.com/abstract=1371158>. Powers, Lori Criss, 2009, *A Framework for Evaluating the Effectiveness of Performance Measurement System*, Real World Systems Research Series 2009

³⁷ Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan.³⁸

Dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2006 disebutkan bahwa laporan keuangan yang harus disusun dan disajikan oleh pemerintah pusat/daerah setidak-tidaknya terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Jenis laporan ini sama yang ditetapkan dalam UU RI Nomor 17 Tahun 2003 sebagaimana dijelaskan dalam bagian C. Sedangkan Laporan Kinerja merupakan laporan tambahan yang terpisah dengan laporan keuangan tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa laporan keuangan dan laporan kinerja merupakan jenis-jenis laporan yang terpisah, meskipun diharapkan penyusunannya dihasilkan dari sistem yang terintegrasi.³⁹

Dengan terpisahnya laporan-laporan tersebut, kemudian timbul pertanyaan: dimanakah sisi penggabungan dari kedua laporan tersebut? Berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2006, penggabungan tersebut dilakukan sebagai berikut:

- a. Seperti dijelaskan dimuka, laporan kinerja diharapkan didasarkan pada SAKIP yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan sistem akuntansi pemerintahan (SAP), dan sistem perbendaharaan. Peraturan Presiden yang mengatur tentang hal tersebut, berdasarkan PP RI Nomor 8 Tahun 2006 diharapkan dapat terbit tahun 2007 (satu tahun setelah penerbitan PP 8/2006). Dalam

³⁸ Undang-Undang RI No.1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara

³⁹ Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

mengisi Laporan Kinerja seperti tercantum dalam Lampiran 3, maka diperlukan data dari sistem-sistem lain sebagai berikut:

Dalam PP RI Nomor 8 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Laporan Kinerja disampaikan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku pengguna anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan, dan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Jelaslah bahwa fungsi Laporan Kinerja adalah semacam laporan internal atau laporan manajemen, meskipun kemudian diintegrasikan dalam RUU APBN. Sedangkan Laporan Keuangan dikompilasi oleh Menteri Keuangan kemudian disampaikan kepada Presiden dalam bentuk Laporan Keuangan yang belum diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Setelah dikoreksi dengan temuan BPK, Laporan Keuangan tersebut kemudian disampaikan bersama RUU APBN kepada DPR. Dengan demikian, Laporan Keuangan merupakan laporan untuk tujuan umum.

Dengan memperhatikan isi dan alur penyampaian Laporan Kinerja, bahwa tujuan mengkomunikasikan secara periodik pencapaian tujuan dan sasaran strategis organisasi pemerintah kepada para *stakeholders*, dapat tercapai.⁴⁰ Informasi kinerja yang dikandung dalam laporan akuntabilitas kinerja memiliki dua fungsi utama: **Pertama**, informasi kinerja ini disampaikan kepada publik sebagai bagian dari pertanggungjawaban penerima amanat kepada pemberi

⁴⁰ Perpres RI Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Insntansi Pemerintah

amanat. **Kedua**, informasi kinerja yang dihasilkan dapat digunakan oleh publik maupun penerima amanat untuk memicu perbaikan kinerja pemerintah. Tujuan akuntabilitas akan tercapai apabila laporan tersebut dapat diakses secara luas oleh para *stakeholders*, antara lain dengan mengintegrasikan secara penuh Laporan Kinerja dan Laporan Keuangan dalam suatu bentuk Laporan Akuntabilitas.

Apabila Laporan Kinerja dan Laporan Keuangan diintegrasikan secara penuh, sebenarnya dalam hal pemeriksaan oleh BPK tidak ada masalah. Hal ini karena berdasarkan UU RI Nomor 15 Tahun 2004 disebutkan bahwa BPK melakukan tiga jenis pemeriksaan, yaitu pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Yang dimaksud dengan pemeriksaan kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas. Apabila pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah menghasilkan opini, pemeriksaan atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.⁴¹

Penggabungan Laporan Kinerja dan Laporan Keuangan tidak seharusnya terlalu menekankan pada hal-hal keuangan saja. Menurut Mosso (1999), selama ini model pelaporan pemerintah terlalu menitikberatkan pada jasa-jasa yang dibutuhkan, bukan pada peningkatan kesejahteraan warga negara. Dengan demikian,

⁴¹ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

pengukuran kinerja kuantitatif yang bersifat nonkeuangan menjadi sangat penting. Dalam kasus Indonesia, diharapkan penggabungan laporan kinerja sebagai hasil integrasi dengan sistem-sistem yang lain tidak hanya menonjolkan kinerja keuangan saja.

Selanjutnya, dalam penggabungan tersebut dapat mengambil bentuk suatu laporan terpisah atau suatu laporan lengkap. Dalam hal ini, di Amerika Serikat, berdasarkan *Government and Results ACT of 1993* (GPRA) terdapat satu saja laporan akuntabilitas, yang mencakup informasi program dan informasi keuangan (termasuk laporan keuangan yang sudah diaudit) serta ukuran-ukuran kinerja yang dapat menggambarkan kinerja dalam mencapai tujuan organisasi.⁴²

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara atau jalan untuk memperoleh kembali pemecahan terhadap segala permasalahan. Di dalamnya dibahas metode-metode yang merupakan pendekatan praktis dalam setiap penelitian ilmiah. Hal ini dimaksud untuk memudahkan bagi setiap peneliti mengetahui suatu peristiwa atau keadaan yang diinginkan.⁴³

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian yang berbasis pada inventarisasi hukum positif, penemuan asas-asas hukum dan penemuan hukum, yang dilengkapi pengamatan

⁴² Artley, Will; DJ Ellison, dan Bill Kennedy. 2001, *The Performance-Based Management Handbook: Establishing and Maintaining A Performance-Based Management Program*, Volume 1, Performance-Based Management Special Interest Group (PBM SIG), Washington, page 34

⁴³ Emzir, 2012, *Metode Penelitian Kualitatif : Analisis Data*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.2

operasionalisasi hukum secara empiris pada organisasi Polri.

Pendekatan yuridis artinya meneliti produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan,⁴⁴ dengan melalui kegiatan-kegiatan:

- a. Inventarisasi hukum dengan cara memilih pasal-pasal dan atau ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja.
- b. Mengklarifikasi pasal-pasal dan ketentuan-ketentuan tersebut secara sistematis.
- c. Menganalisis pasal-pasal dan ketentuan-ketentuan tersebut dengan menggunakan azas-azas hukum.

Pendekatan empiris dipergunakan untuk menemukan teori-teori, konsep-konsep, pandangan-pandangan dari para pakar hukum, khususnya dalam hal ini adalah para pakar hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis.⁴⁵ Deskriptif artinya penelitian ini bermaksud menggambarkan secara sistematis bagaimana bentuk pelaporan akuntabilitas kinerja di lingkungan Polda Jateng mengingat adanya kendala bahwa Polda bukan merupakan entitas/satuan kerja yang mengelola anggaran, hanya melaksanakan kewenangan manajerial. Penelitian ini juga menggambarkan upaya-upaya apa yang dilakukan Polda Jateng dalam mensiasati kendala-kendala yang

⁴⁴ Taliziduhu Ndaraha, 2005, *Kybernologi*, Rineka Cipta, Jakarta.hal. 9

⁴⁵ Lexy J. Moleong, 2010, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal. 298

muncul saat pembuatan laporan akuntabilitas kinerja.

Analitis artinya penelitian ini menganalisa apakah Laporan Akuntabilitas Kinerja Polda Jateng sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014.

3. Jenis Dan Sumber Data

- a. Data primer adalah data yang berasal dari lapangan penelitian berupa laporan akuntabilitas kinerja Polda Jateng
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari pustaka, yang terdiri dari :

1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan :

- a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945;
- b) Undang-Undang RI Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c) Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- d) Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- e) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan;
- f) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pajak Pertambahan Nilai;

- g) Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pengesahan Perjanjian Antara Republik Indonesia Dan Republik Rakyat China Mengenai Bantuan Hukum Timbal Balik Dalam Masalah Pidana (*Treaty Between The Republic Of Indonesia And The People's Republic Of China On Mutual Legal Assistance In Criminal Matters*);
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
 - i) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
 - j) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah;
 - k) Peraturan Presiden RI Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - l) Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kerja Instansi Pemerintah; dan
 - m) Peraturan yang terkait.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa: buku-buku, majalah, makalah, surat kabar dan lain-lain.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yaitu berupa antara lain kamus-kamus umum dan hukum serta ensiklopedi hukum, dan bahan informasi yang didapat dari internet.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode :

a. Studi Kepustakaan

Penulis menggunakan pustaka yang terkait dengan masalah penelitian, yang terdiri Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Inpres

b. Observasi

Penulis melihat secara langsung/ memotret bagaimana bentuk laporan akuntabilitas kinerja Polda Jateng. Laporan tersebut kemudian dianalisis apakah sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014

c. Wawancara

Penulis melakukan wawancara bebas terpimpin untuk mengetahui upaya-upaya apa yang dilakukan Polda Jateng dalam mengatasi kendala-kendala yang muncul saat pembuatan laporan akuntabilitas kinerja, mengingat Polda bukan merupakan entitas/satuan kerja yang mengelola anggaran, tetapi hanya melaksanakan kewenangan manajerial. Wawancara bebas adalah proses wawancara dimana *interviewer* tidak secara sengaja mengarahkan tanya jawab pada

pokok-pokok persoalan dari fokus penelitian. Wawancara terpimpin disebut dengan *interview guide*. Ciri pokok wawancara terpimpin adalah bahwa pewawancara terikat oleh suatu fungsi, bukan saja sebagai pengumpul data tetapi relevan dengan maksud penelitian yang telah dipersiapkan, serta data pedoman yang memimpin jalannya tanya jawab. Dengan demikian wawancara bebas terpimpin adalah kombinasi antara wawancara bebas dengan terpimpin. Jadi pewawancara hanya membuat pokok-pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi sehingga pewawancara harus pandai mengarahkan yang diwawancarai apabila ternyata ia menyimpang.⁴⁶

5. Sampel Penelitian

Sampel adalah contoh, represan atau wakil dari suatu populasi. Sampel harus bersifat representatif. Teknik Pengambilan sampel adalah sebuah metode atau cara yang dilakukan untuk menentukan jumlah dan anggota sampel. Setiap anggota tentu saja wakil dari populasi yang dipilih setelah dikelompokkan berdasarkan kesamaan karakter.

Penelitian ini menggunakan *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel berdasarkan atas pertimbangan tertentu (Peneliti) yang menyerupai populasi atau ciri-ciri yang sudah ditentukan sebelumnya.⁴⁷ Berdasarkan definisi dari *purposive sampling* tersebut, maka Peneliti menetapkan jumlah sampel adalah semua populasi atau disebut juga *total sampling*

⁴⁶ Supardi, M.d, 2006. *Metodologi Penelitian*, Yayasan Cerdas Press, Mataram, hal.17

⁴⁷ Sugiono. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, hal.32

dengan tujuan agar Peneliti benar-benar dapat mengetahui bagaimana upaya-upaya yang telah dilakukan Polda Jateng dalam mensiasati kendala-kendala yang muncul saat pembuatan laporan akuntabilitas kinerja.

Subjek penelitian ini adalah orang-orang yang terlibat secara langsung pada pembuatan laporan akuntabilitas kinerja Polda Jateng, yang terdiri dari para penanggungjawab capaian Indikator Kinerja Utama (IKU) pada Sasaran Strategis Renstra Polda Jateng 2015-2019 dengan jumlah 20 orang.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data pada penelitian ini deskriptif kualitatif. Analisis data merupakan upaya pencarian dan menata secara sistematis catatan hasil wawancara, dan lainnya untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan baru.⁴⁸

Pada penelitian ini, Peneliti menganalisa dua data yaitu :

- a. Laporan akuntabilitas kinerja Polda Jateng dianalisis dengan menggunakan analisis isi (*Content Analysis*), apakah isinya sesuai dengan Peraturan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2014 dan produk-produk hukum lainnya yang terkait dengan melihat komponen yang meliputi Perencanaan Strategis, Rencana Kerja, Rencana Kinerja Tahunan dan Laporan Kinerja, (*Content Analysis*) adalah teknik penelitian untuk membuat inferensi inferensi yang dapat ditiru (*replicable*), dan sah data dengan memperhatikan konteksnya.

⁴⁸ Noeng Muhadjir, 1996, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, hal.104

Analisis isi berhubungan dengan komunikasi atau isi komunikasi, baik berupa verbal maupun nonverbal.⁴⁹

- b. Hasil dari wawancara bebas terpimpin ditulis dalam bentuk catatan lapangan dan disalin dalam bentuk transkrip kemudian dilakukan *content analysis* dengan melihat tema komunikasi (analisis tematik) yaitu dengan pembuatan kata kunci, kategori, dan tema tentang topik yang sedang dipelajari. Analisis isi didahului dengan melakukan coding terhadap istilah-istilah atau penggunaan kata dan kalimat yang relevan, yang paling banyak muncul dalam media komunikasi. Dalam hal pemberian coding, perlu juga dicatat konteks mana istilah itu muncul, kemudian dilakukan klasifikasi terhadap coding yang telah dilakukan. Klasifikasi dilakukan dengan melihat sejauh mana satuan makna berbungan dengan tujuan penelitian. Klasifikasi ini dimaksudkan untuk membangun kategori dari setiap klasifikasi. Satuan makna dan kategori dianalisis dan dicari hubungan satu dengan lainnya untuk menemukan makna, arti, dan tujuan isi komunikasi itu. Hasil analisis ini kemudian dideskripsikan dalam bentuk draf laporan penelitian sebagaimana umumnya laporan penelitian.⁵⁰

⁴⁹ Burhan, Bungin, 2008, *Penelitian Kualitatif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 155 – 156

⁵⁰ Burhan, Bungin, 2008, *Penelitian Kualitatif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 156 – 159

G. Sistematika Penulisan

Untuk lebih memudahkan pembahasan dalam penulisan ini serta mendapatkan gambaran yang jelas mengenai apa yang akan dibahas pada setiap bab, maka sistematika penulisan ini disusun sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan, dimana penulis mengemukakan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, dan Manfaat Penelitian

Bab II : Tinjauan Pustaka, menjelaskan tentang *Good Governance*, Pelaporan Akuntabilitas Kinerja, Pelaporan Kinerja Dalam Pelaporan Keuangan, Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, meliputi Pelaksanaan/Implementasi SAKIP Dalam Pelaporan Akuntabilitas Kinerja POLRI (di Polda Jateng), Kendala-Kendala yang Dihadapi Dalam SAKIP Terhadap Pelaporan Akuntabilitas Kinerja POLRI, Upaya-Upaya yang Dilakukan POLRI (Polda Jateng) Dalam Mengatasi Kendala Pembuatan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja POLRI Menurut Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014.

Bab IV : Penutup yang berisi Simpulan dan Saran.