

## **BAB 2**

### **TELAAH PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR**

#### **2.1. Tinjauan Teoritis**

##### **2.1.1. Pengelolaan Keuangan Daerah**

###### **2.1.1.1. Pengertian Pengelolaan Keuangan Daerah**

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik daerah berhubung dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Sedangkan, pengelolaan keuangan daerah merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah (Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019).

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, manfaat untuk masyarakat serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah. APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan penerimaan dan pengeluaran daerah.

Pengelola keuangan daerah adalah pejabat pengelola keuangan daerah yang melakukan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan

keuangan daerah. Pelaksanaan tugas dan wewenang pengelola keuangan daerah dapat melibatkan informasi, aliran data, penggunaan dan penyajian dokumen yang dilakukan secara elektronik (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020).

#### **2.1.1.2. Prinsip-prinsip Pengelolaan Keuangan Daerah**

Menurut Amri (2019:29) mengemukakan bahwa dalam *Public Expenditure Management Handbook* yang diterbitkan Bank Dunia disebutkan bahwa penganggaran kinerja yang berorientasi pada pencapaian hasil (*output*) dengan *input* pengeluaran anggaran setidaknya harus mempertimbangkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, sebagai berikut:

1. Akuntabilitas

Prinsip ini bermakna bahwa pengeluaran yang dibiayai oleh pajak dan retribusi harus dipertanggungjawabkan dan disajikan dalam bentuk laporan yang didalamnya terungkap segala hal yang menyangkut penggunaan dana publik.

2. *Value for Money*

Anggaran yang berbasis kinerja menuntut adanya *output* yang optimal atas pengeluaran yang dialokasikan sehingga setiap pengeluaran harus berorientasi atau bersifat ekonomis, efisien dan efektif.

3. Kejujuran

Kejujuran ini bermakna bahwa dalam operasional keuangan daerah ini harus diserahkan kepada staf yang jujur serta memiliki integritas yang tinggi sehingga masalah korupsi sejak awal dapat dicegah.

4. Transparansi

Merupakan bentuk keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan pengeluaran daerah sehingga publik dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang rencana anggaran pemerintah dalam satu tahun.

5. Pengendalian

Pengendalian adalah proses keterbukaan melakukan kontrol terhadap proses perencanaan pengeluaran dengan implementasi. Bentuk pengendalian ini dapat dilakukan dalam bentuk preventif dan represif.

### **2.1.1.3. Tahap-tahap Pengelolaan Keuangan Daerah**

Tahap-tahap pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, sebagai berikut :

1. Perencanaan dan Penganggaran

Proses perencanaan dan penganggaran dalam pemerintahan daerah menggunakan pendekatan kinerja. Pendekatan ini lebih menggeser penekanan penganggaran dari yang berfokus kepada pos belanja/pengeluaran pada kinerja terukur dari aktivitas dan program kerja. Terdapatnya tolak ukur dalam pendekatan ini akan mempermudah

pemerintah daerah dalam melakukan pengukuran kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Karakteristik dari pendekatan ini adalah proses untuk mengklasifikasikan anggaran berdasarkan kegiatan dan juga berdasarkan unit organisasi. Anggaran yang telah dikelompokkan dalam kegiatan akan memudahkan pihak yang berkepentingan untuk melakukan pengukuran kinerja dengan cara terlebih dahulu membuat indikator yang relevan.

Peraturan Pemerintah ini menentukan proses penyusunan APBD, dimulai dari pembuatan KUA dan PPAS, kemudian dilanjutkan pembuatan RKA SKPD oleh masing-masing SKPD. RKA SKPD ini kemudian dijadikan dasar untuk membuat rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Perkada tentang Penjabaran APBD. Rancangan Perda dan rancangan Perkada yang telah disusun oleh kepala daerah kemudian diajukan kepada DPRD untuk dibahas sehingga tercapai kesepakatan bersama. Rancangan Perda dan rancangan Perkada tersebut kemudian diajukan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kabupaten/kota atau Menteri untuk provinsi guna dievaluasi. Hasil evaluasi yang menyatakan rancangan Perda dan rancangan Perkada sudah sesuai dengan dokumen yang mendukung, dijadikan dasar oleh Kepala Daerah untuk menetapkan rancangan Perda menjadi Perda tentang APBD dan rancangan Perkada menjadi Perkada tentang penjabaran APBD.

Indikator kinerja dalam APBD sudah dimasukkan dalam format RKA, namun dalam proses pembahasan anggaran yang terjadi selama ini di Pemerintahan Daerah lebih fokus pada jumlah uang yang dikeluarkan dibandingkan Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) yang akan dicapai.

Hal ini terjadi akibat kurangnya informasi tentang Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*) dalam dokumen penganggaran yang ada. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah ini menyempurnakan pengaturan mengenai dokumen penganggaran, yaitu adanya unsur kinerja dalam setiap dokumen penganggaran yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas penganggaran berbasis kinerja serta mewujudkan sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran yang selama ini masih belum tercapai.

## 2. Pelaksanaan dan Penatausahaan

Proses pelaksanaan anggaran merupakan proses yang terikat dengan banyak peraturan perundang-undangan yang juga sudah banyak mengalami perubahan, maka Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka melakukan penyesuaian dengan perkembangan yang terjadi.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan dalam praktiknya juga harus memperhitungkan kinerja yang sudah ditetapkan dalam APBD. Proses ini harus sejalan dengan indikator kinerja yang sudah disepakati dalam dokumen APBD. Dengan demikian, anggaran yang direncanakan bisa

sejalan sebagaimana mestinya dan jumlah kesalahan dalam proses pelaksanaan dan penatausahaan bisa diminimalisir.

Peraturan Pemerintah ini juga mempertegas fungsi verifikasi dalam SKPD, sehingga pelimpahan kewenangan penerbitan SPM kepada SKPD atau unit SKPD yang merupakan wujud dari pelimpahan tanggung jawab pelaksanaan anggaran belanja dapat sesuai dengan tujuan awal yaitu penyederhanaan proses pembayaran di SKPKD.

Peraturan Pemerintah ini juga mengembalikan tugas dan wewenang bendahara sebagai pemegang kas dan juru bayar yang sebagian fungsinya banyak beralih kepada Pejabat Pengelola Teknis Kegiatan (PPTK). Pemisahan tugas antara pihak yang melakukan otorisasi, pihak yang menyimpan uang dan pihak yang melakukan pencatatan juga menjadi fokus Peraturan Pemerintah ini. Pemisahan ini dilakukan untuk mencegah terjadinya kecurangan selama pengelolaan keuangan daerah serta meningkatkan kontrol internal pemerintahan daerah.

Proses pelaksanaan dan penatausahaan ini harus meningkatkan koordinasi antar berbagai pihak dalam penyusunan laporan keuangan berbasis akrual. Dokumen pelaksanaan dan penatausahaan juga harus mengalir sehingga bisa mendukung pencatatan berbasis akrual. Basis akrual ini merupakan basis yang baru untuk pemerintah daerah sehingga dukungan dan kerja sama dari berbagai pihak di Pemerintahan Daerah diperlukan untuk menciptakan kesuksesan penerapan basis akuntansi akrual.

### 3. Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Pertanggungjawaban keuangan daerah diwujudkan dalam bentuk laporan keuangan. Laporan keuangan tersebut merupakan wujud dari penguatan transparansi dan akuntabilitas. Terkait dengan pertanggungjawaban keuangan daerah, setidaknya ada 7 (tujuh) laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah, yaitu neraca, laporan realisasi anggaran, laporan operasional, laporan perubahan saldo anggaran lebih, laporan perubahan ekuitas, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan.

Penambahan jumlah laporan keuangan yang harus dibuat oleh pemerintah daerah merupakan dampak dari penggunaan akuntansi berbasis akrual. Pemberlakuan akuntansi berbasis akrual ini merupakan tantangan tersendiri bagi setiap pemerintah daerah karena akan ada banyak hal yang dipersiapkan oleh pemerintah daerah salah satunya yaitu sumber daya manusia.

Selain berbentuk laporan keuangan, pertanggungjawaban keuangan daerah juga berupa laporan realisasi kinerja. Melalui laporan ini, masyarakat bisa melihat sejauh mana kinerja pemerintah daerahnya. Selain itu, laporan ini juga sebagai alat untuk menjaga sinkronisasi dari proses perencanaan hingga pertanggungjawaban yang dilakukan pemerintah daerah. Melalui laporan ini, pemerintah daerah bisa melihat hal yang harus diperbaiki untuk kepentingan proses penganggaran dan perencanaan di tahun berikutnya.

#### 4. Pembinaan dan pengawasan

Salah satu pihak yang melaksanakan pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah adalah Kepala Daerah. Pembinaan dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan. Sedangkan, pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, *reviu*, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis dan bentuk pengawasan lainnya sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Untuk mencapai pengelolaan keuangan daerah yang ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel diperlukan sistem pengendalian internal.

### **2.1.2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

#### **2.1.2.1. Pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan sebagai peraturan daerah. APBD sebagai rencana keuangan tahunan menggambarkan semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban dalam kurun waktu satu tahun.

APBD juga berfungsi sebagai instrumen dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD juga dapat berfungsi sebagai instrumen untuk menciptakan



lapangan kerja, mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, maka seluruh unsur penyelenggara pemerintah daerah supaya mengambil langkah-langkah untuk memenuhi prinsip dan kebijakan penyusunan APBD.

#### **2.1.2.2. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan daerah. APBD diklasifikasikan menurut Urusan Pemerintahan daerah dan organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Struktur APBD terdiri dari :

1. Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran berkenaan. Pendapatan daerah dirinci menurut urusan pemerintahan daerah, organisasi, akun, kelompok, jenis, objek dan rincian objek serta sub rincian objek pendapatan daerah. Pendapatan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.
2. Belanja Daerah untuk mendanai pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, klasifikasi Belanja Daerah terdiri atas :
  - a. Belanja Operasi merupakan pengeluaran anggaran untuk kegiatan sehari-hari bagi pemerintah daerah yang memberi manfaat jangka pendek.

- b. Belanja Modal merupakan pengeluaran anggaran untuk perolehan aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi.
  - c. Belanja Tidak Terduga merupakan pengeluaran anggaran atas beban APBD untuk keperluan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.
  - d. Belanja Transfer merupakan pengeluaran uang dari pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya dan/atau dari pemerintah daerah kepada pemerintah desa.
3. Pembiayaan Daerah adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan Pasal 70 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019, pembiayaan daerah terdiri atas :
- a. Penerimaan Pembiayaan Daerah bersumber dari SiLPA, Pencairan Dana Cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan Pinjaman Daerah, penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah dan/atau penerimaan Pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - b. Pengeluaran Pembiayaan Daerah dapat digunakan untuk pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal daerah, pembentukan dana cadangan, pemberian pinjaman daerah dan/atau

pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

### **2.1.3. Teori Akuntabilitas**

#### **2.1.3.1. Definisi dan Tujuan Akuntabilitas**

Akuntabilitas merupakan istilah yang sering ditemukan dalam manajemen perusahaan atau pemerintahan. Istilah ini memiliki kaitan yang erat dengan pertanggungjawaban. Secara umum, istilah akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk pertanggungjawaban seseorang atau perusahaan yang berkaitan dengan kegiatan seperti laporan administrasi dan pembukuan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, akuntabilitas adalah suatu kegiatan yang dapat dimintai pertanggungjawaban.

Mahmudi, (2015:9) mengungkapkan bahwa akuntabilitas berbeda dengan konsep responsibilitas (*responsibility*). Akuntabilitas dapat dilihat sebagai salah satu elemen dalam konsep responsibilitas. Akuntabilitas berarti kewajiban untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dan tidak dilakukan oleh seseorang, sedangkan responsibilitas merupakan akuntabilitas yang berkaitan dengan kewajiban untuk menjelaskan kepada pihak/orang lain yang memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban dan memberikan penilaian. Namun harus diingat bahwa tuntutan akuntabilitas harus diikuti dengan pemberian kapasitas untuk melaksanakan, keleluasan (diskresi) dan kewenangan.

Pengelolaan keuangan yang baik membuat setiap aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara finansial. Oleh sebab itu, pengelolaan keuangan yang baik akan menciptakan akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik (Damayanti, 2019:20).

Idirwan (2019:83) menjelaskan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Seluruh instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing karena akuntabilitasnya yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dapat diartikan sebagai proses mempertanggungjawabkan pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah sesuai tahap-tahap pengelolaan keuangan daerah dengan memperhatikan aspek keuangan, modal dan sistem kerja serta sumber daya manusia dan berorientasi

pada target yang tercermin dalam *output* dan *outcome* yang terukur serta melalui mekanisme yang tepat dan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Idirwan (2019:83) menyatakan beberapa hal yang harus diperhatikan terkait pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah, antara lain :

- a. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
- b. Merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya secara "konsisten" dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- d. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
- e. Jujur, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemuktahiran data dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

#### **2.1.3.2. Dimensi Akuntabilitas**

Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari lembaga-lembaga sektor publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban. Akuntabilitas publik yang harus dilakukan oleh organisasi sektor publik terdiri dari beberapa dimensi.

Menurut Hopwood dan Tomkins, 1984; Elwood, 1993 dalam Mahmudi (2015:9) menjelaskan bahwa dimensi akuntabilitas terdiri dari 5 (lima), yaitu :

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probity and legality*). Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam menjalankan organisasi. sedangkan, akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (*low enforcement*), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat dan tidak terjadi mal praktik dan mal administrasi.
2. Akuntabilitas manajerial  
Akuntabilitas manajerial adalah pertanggungjawaban lembaga publik untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efisien dan efektif. Akuntabilitas manajerial juga berkaitan dengan akuntabilitas proses yang berarti bahwa proses organisasi harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab agar tidak terjadi inefisiensi dan ketidakefektivan organisasi.
3. Akutabilitas program  
Akuntabilitas program juga berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu untuk mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.

#### 4. Akuntabilitas kebijakan

Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak di masa depan.

#### 5. Akuntabilitas finansial

Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan dana publik secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana serta korupsi.

### **2.1.3.3. Indikator Akuntabilitas**

Indikator akuntabilitas digunakan sebagai alat ukur untuk menilai penerapan akuntabilitas dalam suatu organisasi. Penetapan alat ukur digunakan untuk membandingkan dan menilai kegiatan-kegiatan yang sudah dilakukan sesuai dengan rencana, pedoman dan peraturan. Adapun indikator yang digunakan oleh Bappenas untuk mengukur akuntabilitas, adalah sebagai berikut :

1. Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan;
2. Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan;
3. Adanya *output* dan *outcome* yang terukur.

Indikator akuntabilitas tersebut memerlukan beberapa perangkat pendukung, antara lain:

1. Adanya *Standard Operating Procedure* (SOP) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan kewenangan / pelaksanaan kebijakan;
2. Mekanisme pertanggungjawaban;
3. Laporan tahunan;
4. Laporan pertanggungjawaban;
5. Sistem pemantauan kinerja penyelenggaraan negara;
6. Sistem pengawasan;
7. Mekanisme *reward and punishment*.

Penerapan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, dapat dilihat pada aspek berikut:

**Tabel 2.1**  
**Indikator Akuntabilitas dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

N O	VARIABEL	INDIKATOR
1	Akuntabilitas Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepala SKPD menyusun RKA SKPD berdasarkan KUA dan PPAS (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab III Bagian B Pasal 1 ayat d)</li> <li>2. RKA SKPD disampaikan kepada PPKD sebagai bahan rancangan Perda tentang APBD (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab III Bagian B Pasal 1 ayat g)</li> </ol>



2.	Akuntabilitas Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang sah (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab IV Pasal 1 ayat a)</li> <li>2. Bendahara Pengeluaran secara administratif wajib mempertanggungjawabkan penggunaan UP/GU/TU/LS kepada Pengguna Anggaran melalui PPK SKPD dan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab IV Bagian S Pasal 1 ayat a)</li> <li>3. Bendahara Pengeluaran secara administratif wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada PPKD selaku BUD paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab IV Bagian S Pasal 1 ayat b)</li> </ol>
3.	Akuntabilitas Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Laporan Keuangan SKPD disusun dan disajikan oleh Kepala SKPD selaku PA sebagai entitas akuntansi paling sedikit meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Operasional, Laporan Perubahan Ekuitas dan Catatan atas Laporan Keuangan (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab VII Bagian B Pasal 1 ayat b)</li> <li>2. Laporan Keuangan SKPD disampaikan kepada Kepala Daerah melalui PPKD paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab VII Bagian B Pasal 1 ayat c)</li> </ol>
4.	Akuntabilitas Pembinaan dan Pengawasan Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengawasan dilakukan dalam bentuk audit, <i>reviu</i>, evaluasi, pemantauan, bimbingan teknis dan bentuk pengawasan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab XIII Pasal 4)</li> <li>2. Untuk mencapai pengelolaan keuangan daerah yang ekonomis, efektif, efisien, transparan dan akuntabel, Kepala Daerah wajib menyelenggarakan sistem pengendalian internal atas pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab XIII Pasal 6)</li> </ol>

Sumber : Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 77 Tahun 2020

#### **2.1.3.4. Tahapan Penyusunan Akuntabilitas**

Salah satu pedoman tahapan penyusunan akuntabilitas adalah analisis akuntabilitas kinerja dan akuntabilitas keuangan. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) harus menyajikan data dan informasi relevan bagi pembuat keputusan agar dapat menginterpretasikan keberhasilan dan kegagalan secara lebih luas dan mendalam. Oleh karena itu, perlu dibuat suatu analisis tentang pencapaian akuntabilitas kinerja instansi secara keseluruhan.

Analisis tersebut meliputi uraian keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan dan misi serta visi sebagaimana ditetapkan dalam rencana strategis. 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. Bila memungkinkan dilakukan pula evaluasi kebijakan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik kebijakan itu sendiri maupun sistem dan proses pelaksanaannya.

Akuntabilitas selain dipandang dari segi kinerja yang dihasilkan oleh instansi pemerintah, tetapi juga apakah pengalokasian dan pemanfaatan anggaran tepat sasaran, dilakukan secara transparan dan hasil kerjanya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan jumlah anggaran yang tersedia.

## **2.1.4. Teori Tranparansi**

### **2.1.4.1. Pengertian Transparansi**

Salah satu prinsip pengelolaan pengeluaran pemerintah yaitu transparansi. Transparansi merupakan bentuk keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan pengeluaran daerah sehingga publik dapat dengan mudah mendapatkan informasi tentang rencana anggaran pemerintah daerah dalam suatu tahun anggaran tertentu (Amri, 2019:30). Transparansi dibangun di atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan tranparansi jika memenuhi kriteria berikut: 1) terdapat pengumuman kebijakan anggaran, 2) tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, 3) tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, 3) terakomodasinya suara/usulan rakyat, dan 5) terdapat sistem pemberian informasi kepada publik (Coryanata dalam Auditya et al., 2013:26).

Annisaningrum dalam Auditya et al., (2013:26) juga menjelaskan bahwa transparansi memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan yang transparan akan memiliki kriteria: adanya pertanggungjawaban terbuka, adanya

aksebilitas terhadap laporan keuangan; adanya publikasi laporan keuangan, hak untuk tahu hasil audit dan ketersediaan informasi kinerja.

Berdasarkan pengertian transparansi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.

#### **2.1.4.2. Manfaat Transparansi**

Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap suatu informasi seperti peraturan, kebijakan pemerintah dan lainnya yang dapat diakses oleh publik. Tujuan transparansi untuk menyediakan kebebasan arus informasi yang memadai agar dapat dipahami dan dapat diawasi. Transparansi dapat mengurangi ketidakpastian pemerintah dalam pengambilan kebijakan dan dengan adanya keterbukaan informasi, maka publik dapat ikut serta dalam memberikan aspirasi/suara dalam pengambilan keputusan meskipun hanya di beberapa komponen saja. Transparansi pula dapat membantu mengurangi peluang kecurangan seperti korupsi dan lainnya dikalangan pemerintah karena terlihat semua proses dan hasil dari kegiatan aktivitas yang dilakukan pemerintah.

Manfaat dari adanya transparansi dapat menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah, masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin

kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan jelas. Beberapa manfaat penting adanya transparansi menurut Andrianto (2017:21), terdiri dari beberapa manfaat adanya transparansi yaitu:

1. Mencegah terjadinya korupsi yang dilakukan oleh para *stakeholders* dalam sebuah organisasi.
2. Lebih mudah mengidentifikasi kelemahan dan kekuatan kebijakan.
3. Meningkatkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik sehingga masyarakat akan lebih mampu mengukur kinerja lembaga.
4. Meningkatkan kepercayaan terhadap komitmen lembaga untuk memutuskan kebijakan tertentu.
5. Menguatnya hubungan sosial baik antara masyarakat dengan masyarakat ataupun masyarakat dengan pemangku kebijakan karena kepercayaan masyarakat terhadap lembaga.
6. Mampu mendorong iklim investasi yang kondusif dan meningkatkan kepastian usaha.

Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebar luaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut. Peran media juga sangat

penting bagi transparansi pemerintah atau organisasi, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai "watchdog" atas berbagai berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari aparat birokrasi.

#### **2.1.4.3. Dimensi dan Indikator Transparansi**

Transparansi berarti keterbukaan dalam memberikan informasi tanpa ada yang dirahasi akan oleh pengelola kepada para pemangku kepentingan. Transparansi memiliki beberapa dimensi. Dimensi transparansi menurut Mardiasmo (2018:19) adalah sebagai berikut:

1. *Informativeness* (informatif), yaitu pemberian arus, berita, penjelasan mekanisme, prosedur, data, fakta, kepada stakeholders yang membutuhkan informasi secara jelas dan akurat. Indikator dari informatif menurut Mardiasmo (2018:19) sebagai berikut:

a. Tepat waktu.

Laporan keuangan harus disajikan tepat waktu agar dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan ekonomi, sosial, politik serta untuk menghindari tertundanya pengambil keputusan tersebut.

b. Memadai.

Penyajian laporan keuangan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia mencakup dimuatnya pengungkapan informatif yang memadai hal-hal material.

c. Jelas.

Informasi harus jelas sehingga dipahami sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman.

d. Akurat.

Informasi harus bebas dari kesalahan-kesalahan dan tidak menyesatkan bagi pengguna yang menerima dan memanfaatkan informasi tersebut.

Akurat juga berarti informasi harus jelas mencerminkan maksudnya.

e. Dapat diperbandingkan laporan keuangan hendaknya dapat diperbandingkan antar periode waktu dan dengan instansi yang sejenis.

Dengan demikian, daya banding berarti bahwa laporan keuangan dapat digunakan untuk membandingkan kinerja organisasi dengan organisasi lain yang sejenis.

f. Mudah diakses. Informasi harus mudah diakses oleh semua pihak.

2. *Openness* (Keterbukaan), yaitu keterbukaan informasi publik memberi hak kepada setiap orang untuk memperoleh informasi dengan mengakses data yang ada di badan publik, dan menegaskan bahwa setiap informasi publik itu harus bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi.
3. *Disclosure* (pengungkapan), yaitu pengungkapan kepada masyarakat atau publik (*stakeholders*) atas aktifitas dan kinerja finansial.

Adapun indikator yang digunakan oleh Bappenas untuk mengukur transparansi, adalah sebagai berikut :

1. Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik;
2. Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.

Penerapan transparansi pengelolaan keuangan daerah menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.2**  
**Indikator Transparansi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah**

NO	VARIABEL	INDIKATOR
1.	Transparansi Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proses penyusunan RKA SKPD mengandung informasi, aliran data serta penggunaan dan penyajian dokumen yang dilakukan secara elektronik (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab III Bagian B Pasal 1 ayat f)</li> <li>2. Pemerintah Daerah wajib menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik dalam pengelolaan keuangan daerah (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab XII Bagian A Pasal 1)</li> </ol>



2.	Transparansi Pelaksanaan dan Penatausahaan Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyusunan dan Penyampaian LPJ Bendahara memuat informasi, aliran data serta penggunaan dan penyajian dokumen yang dilakukan secara elektronik (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab V Bagian S Pasal 1)</li> <li>2. Pemerintah Daerah wajib menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik dalam pengelolaan keuangan daerah (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab XII Bagian A Pasal 1)</li> </ol>
3.	Transparansi Pelaporan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proses penyusunan laporan keuangan mengandung informasi, aliran data, penggunaan dan penyajian dokumen yang dilakukan secara elektronik (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab VII Bagian B Pasal 1 ayat f)</li> <li>2. Pemerintah Daerah wajib menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik dalam pengelolaan keuangan daerah (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab XII Bagian A Pasal 1)</li> </ol>
4.	Transparansi Pengawasan Keuangan Daerah pada Sekretariat DPRD Kota Kupang	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi pengelolaan keuangan daerah menggunakan informasi keuangan daerah (Bab XII Bagian A Pasal 1)</li> <li>2. Pemerintah Daerah wajib menerapkan sistem pemerintahan berbasis elektronik dalam pengelolaan keuangan daerah (Permendagri No. 77 Tahun 2020 Bab XII Bagian A Pasal 1)</li> </ol>

Sumber : *Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 77 Tahun 2020*

## 2.2. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran kepustakaan baik melalui media cetak maupun secara *online* terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah di instansi pemerintah ditunjukkan dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 2.3**  
**Penelitian Terdahulu**

No	Judul Penelitian>Nama Peneliti	Tujuan	Hasil Penelitian
1	Analisis Akuntabilitas Keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali / Suryatni / 2019	Menganalisis (1) akuntabilitas keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali, (2) kendala dalam akuntabilitas keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali dan (3) solusi untuk mengatasi kendala agar akuntabilitas keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali	Hasil penelitian menunjukkan (1) akuntabilitas keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali harus berpedoman pada Perda Provinsi Bali Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pokok-pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, (2) kendala dalam akuntabilitas keuangan di Sekretariat DPRD Provinsi Bali meliputi kurangnya pembinaan dan pengawasan, ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan ketidakcermatan pegawai yang bertanggung jawab di bidang keuangan, dan (3) solusi mengatasi kendala tersebut dengan cara memberi pemahaman kepada pimpinan di Sekretarat DPRD Provinsi Bali untuk menyediakan waktu melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap bawahannya, memberi pemahaman arti pentingnya peraturan perundang-undangan serta pembinaan yang terus menerus agar pegawai lebih berhati-hati dalam menjalankan tugasnya
2	Analisis Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Kabupaten Toraja Utara / Ferdinant Sugi / 2020	Tujuan penelitian ini untuk melihat akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah dengan melihat perencanaan yang dilihat dari sub indikator strategi anggaran dan tujuan anggaran, pengendalian dilihat dari sub indikator penyusunan dan pengawasan anggaran serta akuntabilitas dilihat dari sub indikator pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban	Dalam perencanaan anggaran dibutuhkan strategi partisipasi yang memberikan kesempatan kepada pimpinan atau bawahan untuk ikut serta menentukan bagaimana anggaran akan disusun sesuai dengan sasaran. Pengendalian dalam hal ini adalah penyusunan dan pengawasan anggaran yang dilakukan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan dengan lembaga yang terkait <i>stakeholder</i> sudah dilakukan secara baik dalam penyusunan dan menjalankan fungsi untuk mengawasi penggunaan anggaran dalam proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penggunaan anggaran sesuai dengan rencana dan tujuan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas pemerintah daerah dalam penyajian Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) kepada publik dapat disimpulkan bahwasanya pemerintah daerah cukup akuntabel tetapi masih terdapat banyak masalah dan kendala yang harus segera

3	Analisis Transparansi dan Akuntabilitas pada Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya (Studi pada Pelayanan Pemungutan Pajak Hiburan / N. S. Aini & Priyadi	Mengetahui penerapan transparansi dan akuntabilitas Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya dalam pelayanan pemungutan pajak hiburan yang berfokus pada kepercayaan publik dan pada tahap pertanggungjawaban kepada publik	Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya selaku instansi pemerintah kota telah melaksanakan program pemerintah dengan menerapkan transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan pajak hiburan. Secara garis besar, transparansi di Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya sudah dilakukan dengan baik, namun perlu adanya perbaikan untuk memenuhi keberhasilan transparansi dan akuntabilitas di Badan Pendapatan Daerah Kota Surabaya sudah dilaksanakan dengan baik dan patut dipertahankan
4	Analisis Transparansi Pengelolaan Keuangan Daerah : Studi Empiris pada Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di Provinsi Lampung / Nurhadianto & Khamisah / 2019	Mengetahui transparansi pengelolaan keuangan daerah pada pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Lampung	rata-rata tingkat transparansi pengelolaan keuangan di pemerintah kabupaten/kota di Provinsi Lampung masih dalam kategori sedikit ( <i>Scant or None</i> ) atau tidak cukup transparan. Hal ini menunjukkan bahwa transparansi belum menjadi prioritas bagi pemerintah daerah di Provinsi Lampung
5	Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota PadangSidimpuan / Lubis & Nasution / 2020	Mengetahui Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah di Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota PadangSidimpuan	Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab para pegawai BPKAD berpedoman pada tupoksi sesuai ketentuan yang ada, pelaksanaan kegiatan pengelolaan keuangan sesuai dengan rencana anggaran yang telah dibuat sebelumnya, pada kebijakan pendapatan daerah dan kebijakan belanja Kota Padangsidimpuan masih belum terpecahkan dan pada proses penyusunan APBD, waktu yang diberikan yang ada di prosedur tidak bisa dilakukan sesuai dengan keadaan di lapangan. Hambatan yang dialami BPKD adalah minimnya sumber daya manusia.
6	Pengelolaan Keuangan Daerah menuju Transparansi dan Akuntabilitas di Kantor DPPKAD Kabupaten Pati / Sari, D & Khaerani, T.R	Menganalisis akuntabilitas dan transparansi serta faktor-faktor yang mendorong dan menghambat pengelolaan keuangan daerah di Kantor DPPKAD Kabupaten Pati	Akuntabilitas telah dilaksanakan pada Kantor DPPKAD Kabupaten Pati dinilai dengan melihat indikator aspek politis, aspek finansial, kepuasan masyarakat, konsistensi kantor dalam menjalankan kegiatan dan tugasnya berpedoman pada rencana strategik dan rencana operasionalnya, kepuasan para aparatu dan pelayanan umum yang diberikan berpedoman pada peraturan terkait pelayanan publik.

			<p>Transparansi telah dilaksanakan di Kantor DPPKAD Kabupaten Pati dinilai dengan melihat indikator adanya kerangka kerja hukum bagi transparansi, adanya akses masyarakat terhadap transparansi anggaran, adanya pemeriksaan yang independen dan efektif serta didukung oleh lembaga statistik yang memiliki data akurat dan berkualitas, adanya sistem peringatan dini dalam kasus buruknya eksekusi atau keputusan anggaran serta adanya keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan anggaran yaitu adanya kesempatan bagi masyarakat sipil untuk berpartisipasi dalam proses penganggaran</p>
			<p>Faktor pendukung dalam keberhasilan pelaksanaan akuntabilitas yaitu pola kepemimpinan, pemberian otonomi kepada daerah, kebebasan pers dan peran stakeholder. Sedangkan faktor penghambatnya yaitu nilai-nilai moral masyarakat setempat, faktor kultural yang dimiliki, faktor penegakan hukum dan faktor teknologi.</p>
			<p>Faktor pendorong dalam keberhasilan pelaksanaan transparansi yaitu ketepatan fungsi dan peran lembaga, kejelasan aturan (sistem) yang mengatur transparansi, profesional (SDM), sistem reward dan punishment dan persaingan lingkungan yang sehat. Sedangkan, faktor penghambatnya adalah tumpang tindih peraturan, lemahnya sistem keuangan, lemahnya penegakan aturan (hukum) dan toleransi masyarakat atas penyimpangan pelayanan publik.</p>
7	<p>Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah : Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah / Dewata, E, dkk / 2021</p>	<p>Untuk mendapatkan bukti empiris berupa pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah</p>	<p>Sistem Pengendalian Intern Pemerintah Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Pengelolaan Akuntabilitas Laporan Keuangan. Sistem Akuntansi Keuangan Daerah berpengaruh positif signifikan terhadap Pengelolaan Akuntabilitas Laporan Keuangan.</p>

Sumber data: diolah oleh Peneliti

### 2.3. Kerangka Berpikir

Untuk memperjelas konsep dan arah penelitian tentang Penerapan Akuntabilitas dan Transparansi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Kupang, maka peneliti membuat kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.1  
Kerangka Pemikiran

