

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan salah satu elemen kunci dari *good governance* yang saat ini sedang diupayakan di Indonesia. Pemerintah wajib melaporkan hasil program yang telah dilaksanakan agar masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja secara ekonomis, efisien dan efektif. Akuntabilitas dapat dilihat dari sudut pandang akuntansi, sudut pandang fungsional dan sudut pandang sistem akuntabilitas. Beberapa teknik telah dikembangkan untuk memperkuat sistem akuntabilitas. Sangat dipengaruhi oleh banyak metode yang digunakan dalam akuntansi, manajemen dan penelitian seperti manajemen objektif, penganggaran kinerja, riset operasi telah menyediakan alat untuk meningkatkan pengukuran kinerja. Ukuran kinerja dikelompokkan menjadi tiga metrik, yaitu metrik upaya pelayanan, metrik kinerja layanan, dan metrik keselarasan upaya dengan realisasi (Sadjiarto, 2000).

Tanggung jawab merupakan konsep dengan fokus pada kapasitas area publik untuk memberikan umpan balik kepada pihak-pihak yang tertarik dengan organisasi. Dalam pernyataan yang lebih spesifik, kemampuan tanggung jawab adalah kapasitas organisasi sektor publik untuk menyediakan penjelasan untuk

melacak, terutama untuk laporan bahwa dalam sistem politik telah menerima lembaga yang bertanggung jawab untuk mengevaluasi dan mengevaluasi organisasi public (Wicaksono, 2015).

Tanggung jawab pemerintah di seluruh negeri mematuhi pemahaman demokrasi sehingga tidak dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip dasar demokrasi dan kedaulatan orang-orang. Pemerintah demokrat menyesuaikan kehidupan orang-orang di negara ini dengan mengeluarkan sejumlah aturan yang menggunakan sumber pendanaan publik. Pemerintah harus memberikan tanggung jawab untuk semua kegiatan mereka kepada masyarakat. Kegiatan pemerintah harus dilaksanakan dengan menciptakan perdagangan dan industri, melindungi hak asasi manusia dan aset dan menyediakan layanan sosial. Sistem yang dipertanggungjawabkan mencakup sistem anggaran untuk pendapatan dan pengeluaran, organisasi layanan pemerintah dan profesional, manajemen profesional dan pengembangan praktik akuntansi untuk membentuk laporan keuangan (Roejito & Hamka, 2019).

Keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintah hanya dapat dipuaskan dengan informasi keuangan. Orang ingin tahu lebih banyak tentang apakah pemerintah yang mereka pilih ekonomis, efisien dan efektif. Beberapa dari teknik yang dikembangkan untuk memperkuat sistem akuntabilitas sangat dipengaruhi oleh metode yang banyak digunakan dalam akuntansi, manajemen dan penelitian seperti manajemen berdasarkan tujuan, penganggaran, dan manajemen, buku implementasi, riset operasi, audit kepatuhan, dan kinerja, akuntansi analitis, akuntansi keuangan. analisis dan survei yang dilakukan dengan komunitas. Teknik-

teknik ini tentu juga digunakan oleh pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya (Roejito & Hamka, 2019).

2.2 Pemerintahan Kelurahan

Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah dari pemerintahan/kota di bawah kecamatan yang berafiliasi dan bertanggung jawab kepada camat. Subbagian mempunyai tugas dan fungsi untuk melaksanakan fungsi pemerintahan yang diberi wewenang oleh Kepala Subbagian dan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan lainnya sebagaimana diatur oleh peraturan perundang-undangan. Hubungan kerja antara tingkat kelurahan dan kecamatan adalah hierarkis. Pembentukan sub-zona bertujuan untuk meningkatkan kapasitas penegakan pemerintah kecamatan dan kelurahan secara efektif dan efisien serta memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan (Rindengan, 2016).

Dengan diterbitkannya undang-undang nomor 23 tahun 2014, pasal 229 menjelaskan tentang kelurahan yaitu lurah diangkat sebagai kepala kelurahan dan perangkat kelurahan serta bertanggung jawab kepada kepala kelurahan dan dilantik oleh kepala kelurahan. Bupati/Walikota dan bertanggung jawab membantu Kepala Subbagian dalam urusan pemerintahan dan pengabdian masyarakat. Dalam kaitan ini, kelurahan tidak lepas dari kebijakan pemerintah kabupaten/kota. Mirip dengan implementasi otonomi daerah, kelurahan adalah bagian dari implementasi otonomi daerah. Akibatnya, pemerintah daerah perlu memiliki kemampuan yang lebih besar untuk menjawab tantangan tantangan yang semakin sulit. Karena hal tersebut, maka diperlukan upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah baik dalam

hal prakarsa, inisiatif, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan, untuk mencapai kinerja pemerintahan yang baik. Untuk meningkatkan layanan publik dan menerapkan fungsi pemerintah di daerah perkotaan, pemerintah telah mengembangkan peraturan yang disebut Peraturan Pemerintah Indonesia 73/2005 terkait dengan Kelurahan (Rindengan, 2016).

Kelurahan dianggap oleh sistem pemerintahan Indonesia sebagai organisasi terdepan dalam pemerintahan daerah yang langsung menangani masyarakat luas. Citra birokrasi pemerintah secara keseluruhan akan sangat ditentukan oleh kinerja organisasi. Komunitas kota, dengan peradaban maju yang melekat, memiliki tingkat kerumitan urusan yang lebih tinggi daripada masyarakat tradisional, sehingga personel layanan profesional diperlukan. Dengan demikian, visi, misi, strategi, dan nilai-nilai dasar pemerintah dirumuskan sebagai pedoman untuk arah yang dituju, beban tanggung jawab, strategi untuk mencapainya, dan nilai-nilai sikap dan perilaku karyawan. Untuk mencapai tujuan tersebut, perangkat kelurahan perlu memberikan kualitas layanan yang sangat baik, yang dibuktikan dengan transparansi, akuntabilitas, partisipasi, persamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban (Robial, 2017).

2.3 Barang Milik Negara

Barang milik negara adalah barang yang dibeli atau diperoleh dengan biaya anggaran dan belanja negara dari akuisisi hukum lainnya. Barang tersebut merupakan asset negara yang harus dikelola dengan baik. Pengelolaan aset negara tidak hanya dalam bentuk proses administrasi, tetapi juga memerlukan prosedur yang dapat meningkatkan efisiensi, efektif dan nilai tambah ke kelola aset ini.

Manajemen Aset Nasional termasuk persyaratan dan rencana layanan, membeli, menggunakan, menggunakan, keselamatan dan pemeliharaan, evaluasi, hapus, transfer dengan manajemen konstruksi (Amiri, 2016).

Dalam akuntansi pemerintah, BMN adalah bagian dari Pemerintah Pusat. Definisi aset pada Peraturan Pemerintah No. 71 pada tahun 2010 yang membahas Standarisasi Akuntansi Pemerintah adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai oleh pemerintah setelah peristiwa masa lalu dan diharapkan dapat memberikan manfaat ekonomi atau manfaat sosial di masa depan, baik untuk pemerintah maupun masyarakat, dan dapat diukur dengan uang, termasuk sumber daya non keuangan diperlukan untuk menyediakan layanan kepada masyarakat umum dan sumber daya dipertahankan untuk alasan historis dan budaya (Sidik, 2017).

Barang milik negara/daerah terdiri dari dua jenis, yaitu barang yang diperoleh atau diperoleh atas beban APBN/APBD dan barang dari perolehan lain yang sah yang meliputi harta yang diperoleh melalui subsidi/hibah atau sejenisnya, barang yang diperoleh hanya untuk pelaksanaan suatu perjanjian/kontrak, barang-barang yang diperoleh menurut undang-undang, barang-barang yang diperoleh berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Barang milik negara tidak termasuk barang-barang yang dikuasai atau dimiliki oleh Otoritas lokal (sumber modal berasal dari APBD termasuk sumber modal yang berasal dari anggaran negara tetapi telah diberikan kepada pemerintah daerah), Badan Usaha Milik Negara maupun Daerah berupa Perseroan dan Perusahaan umum, Bank dan lembaga keuangan pemerintah. Dalam konteks BMN sebagai aset, pengelolaan BMN bertujuan untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah atas

beban anggaran pemerintah, atau mengelola semua barang hasil perolehan lain yang sah. Selain itu, diperlukan serangkaian tindakan untuk meminimalkan risiko yang timbul dari pengelolaan aset yang berkelanjutan (Hoesada & Ling, 2014).

Ada tiga prinsip dasar untuk mengelola aset aset negara, yaitu perencanaan yang sesuai, implementasi yang efektif dan efisien, serta pemantauan. Perencanaan adalah kegiatan yang mengembangkan rincian kebutuhan BMN untuk menghubungkan pengadaan masa lalu dengan situasi saat ini sebagai dasar untuk tindakan di masa depan. Rencana kebutuhan aset negara disusun dengan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/satuan kerja perangkat daerah dengan memperhatikan ketersediaan aset negara yang ada. Perencanaan kebutuhan aset negara didasarkan pada standar barang dagangan, permintaan, dan harga.

Implementasi adalah rangkaian proses lengkap yang dimulai dengan penyediaan, penggunaan, keamanan dan pemeliharaan, evaluasi, penghapusan, transfer, dan administrasi. Aset harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas. Pelaksanaan pengelolaan barang harus memperhatikan prinsip tanggung jawab publik. Tanggung jawab publik yang harus dipenuhi sekurang-kurangnya meliputi tanggung jawab atas kebenaran dan legalitas, tanggung jawab proses, dan tanggung jawab politik (Soleh & Heru, 2010).

Pengawasan ketat diperlukan dari tahap perencanaan hingga pelepasan aset. Partisipasi auditor internal dalam proses pemantauan sangat penting untuk menilai kombinasi praktik dengan standar yang berlaku. Dalam rangka pengelolaan kekayaan daerah secara efisien, efektif, lancar dan tertib diperlukan fungsi-fungsi

sebagai berikut: (1) Pelatihan, yaitu, upaya atau kegiatan memberikan saran, bimbingan, pelatihan dan pengawasan; (2) Pemantauan, yaitu upaya atau kegiatan untuk menemukan dan mengevaluasi realitas aktual tentang implementasi tugas dan kegiatan yang terkait dengan penghormatan hukum ; (3) Kontrol, yaitu upaya atau operasi untuk memastikan dan mengarahkan pekerjaan dilakukan lebih dari rencana yang telah ditentukan. Pemonitoran diperlukan untuk menghindari kelainan pada setiap fungsi pengelolaan/manajemen aset daerah. Sistem dan teknik pengawasan perlu ditingkatkan agar masyarakat tidak mudah tertipu oleh orang-orang yang berupaya menyalahgunakan aset milik daerah (Monik Ajeng Puspitoarum, 2016).

Aset tetap telah diklasifikasikan secara alami atau fungsional. Klasifikasi Aset Tetap adalah sebagai berikut: Lahan Bumi yang dikumpulkan adalah aset selalu merupakan tanah yang dikumpulkan dengan maksud menggunakan dalam operasi pinjaman pemerintah dan mesin Peralatan dan Mesin termasuk mesin dan kendaraan bermotor, alat elektronik, inventaris desktop dan perangkat berharga lainnya yang penting dan bermanfaat (Maruta, 2017).

Berdasarkan Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintahan No. 09 tentang Akuntansi Aset Tetap yang diterbitkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan pada tahun 2010, gedung dan bangunan termasuk seluruh gedung dan bangunan yang diperoleh dengan niat menggunakan gedung tersebut dalam operasi pemerintah dan menyediakan fasilitas yang siap digunakan. Jalan, irigasi dan jaringan yang dibangun oleh pemerintah dan memiliki dan / atau dikendalikan oleh pemerintah dan dalam hal-hal yang siap digunakan. Aset tetap lainnya aset tetap aset lain termasuk aset tetap dapat dikelompokkan pada kelompok aset yang masih

di atas, diperoleh dan telah menggunakan kegiatan kegiatan yang siap digunakan. Konstruksi dibangun di berakhir termasuk aset tetap, dalam proses pengembangan, tetapi pada laporan keuangan belum diselesaikan.

2.4 Gedung dan Bangunan

Berdasarkan modul 17 Pengelolaan BMN yang diterbitkan Kementerian Pekerjaan Umum dan perumahan Rakyat tahun 2016, Bangunan dan gedung mencakup semua bangunan dan gedung yang telah dibeli atau dibangun untuk digunakan dalam operasional pemerintah. BMN yang termasuk dalam kategori bangunan dan gedung yaitu bangunan gedung, monumen, menara, ramburambu, serta tugu titik kontrol.

Bangunan yang tidak diperoleh dari sumbangan diakui selama periode akuntansi dimana aset tersebut tersedia dan siap digunakan, berdasarkan jumlah belanja modal yang diakui atas aset tersebut. Bangunan dan gedung yang dihibahkan diakui pada saat bangunan dan gedung tersebut telah diterima dan dialihkan kepemilikannya. Bangunan dan gedung ditentukan oleh jenis transaksi berupa penambahan, pengembangan, dan pengurangan. Penambahan adalah akuisisi baru, diperbesar atau diperluas yang meningkatkan nilai bangunan dan gedung. Biaya tambahan akan dikapitalisasi dan akan ditambahkan pada biaya perolehan bangunan dan gedung.

Pengembangan adalah peningkatan nilai bangunan dan gedung karena peningkatan utilitas, yang mengarah ke peningkatan masa manfaat, peningkatan efisiensi, dan pengurangan biaya operasi. Pengurangan adalah penyusutan bangunan dan gedung karena penurunan jumlah aset tersebut.

Ukuran bangunan dan gedung diperkirakan dengan biaya akuisisi. Jika dalam mengevaluasi bangunan dan gedung menggunakan biaya akuisisi, nilai aset selalu didasarkan pada nilai / estimasi yang wajar pada saat akuisisi. Akuisisi bangunan dan gedung yang didirikan oleh pengelolaan mandiri termasuk biaya tenaga kerja langsung, bahan baku dan biaya tidak langsung, biaya perencanaan dan pemantauan, perangkat, listrik, penyewaan peralatan dan semua biaya lainnya terjadi ketika pembangunan.

Jika bangunan dan gedung dilewatkan melalui kontrak, biaya akuisisi termasuk nilai kontrak, perencanaan dan biaya pengawasan, biaya perizinan dan layanan konsultasi. Bangunan dan gedung disajikan berdasarkan nilainya dalam mata uang. Selain itu, dalam catatan ringkas barang (CRB) juga terungkap evaluasi dasar yang digunakan untuk menentukan nilai, rekonsiliasi nilai buku pada awal dan akhir periode menunjukkan penambahan, pengembangan dan penghapusan, serta metode akuntansi kapitalisasi sehubungan dengan bangunan dan gedung.

2.5 Manajemen Penganggaran

Definisi dari keuangan negara meliputi setiap hak dan kewajiban negara yang memiliki nilai uang, serta semua dalam bentuk uang dan dalam bentuk barang yang dapat digunakan sebagai milik negara untuk pelaksanaan hak dan kewajiban. Anggaran harus dapat menyajikan informasi yang jelas untuk tujuan, hasil dan manfaat. Atas dasar pengumuman di atas, terdapat kesimpulan yang dapat diimplementasikan selama proses penganggaran. Anggaran dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber daya dan komitmen yang diperlukan untuk mencapai tujuan pada tahap anggaran.

Penganggaran dikaitkan dengan fungsi manajemen dasar yang mencakup fungsi perencanaan, koordinasi, dan pemantauan. Jadi, jika anggaran berkaitan dengan fungsi dasar manajemen, maka anggaran mencakup fungsi perencanaan, mengarahkan, mengatur dan mengawasi semua unit organisasi dan bidang praktik badan usaha.

Anggaran membutuhkan kebijakan pemilik resmi. Kebijakan yang diperlukan harus dengan perhatian pemerintah daerah pada persiapan APBD terkait dengan pendapatan wilayah dan pengeluaran keuangan di wilayah. Pendapatan daerah yang dianggarkan pada APBD merupakan perkiraan yang cukup terukur, andal, dan berdasarkan hukum yang berlaku (Harun & Jemarin, 2016).

Sebelum anggaran diterbitkan dan diberikan persetujuan, anggaran harus disiapkan dengan mekanisme yang tepat, termasuk sebagai berikut:

Perencanaan merupakan tindakan visioner yang bertujuan untuk mencapai hasil atau tujuan yang telah ditetapkan secara ekonomis, efektif dan efisien. Pada fase ini, manajemen puncak memutuskan rencana yang mencakup tujuan bisnis dan program kerja yang komprehensif.

Estimasi merupakan tahapan penyusunan anggaran, yaitu perkiraan pendapatan dan biaya sesuai dengan tujuan dan program kerja, yang diperkirakan oleh penanggung jawab operasional.

Pada fase penyesuaian mempertimbangkan tingkat manajemen dan anggaran yang lebih tinggi, mempertimbangkan dan menerapkan penyesuaian yang diperlukan, dan menyetujui hasil dari fase perencanaan dan estimasi di atas. Selain

itu, fase ini perlu disesuaikan antara total anggaran dengan total kebutuhan organisasi.

Implementasi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan sesuai anggaran yang telah disetujui untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Selain itu, pada tahap ini manajer keuangan harus memiliki sistem informasi akuntansi dan sistem manajemen administrasi.

Pelaksanaan anggaran perlu dilakukan evaluasi secara berkala dengan membandingkan anggaran dengan pelaksanaannya dan melakukan tindakan perbaikan untuk periode berikutnya. Seharusnya organisasi tidak akan mengalami banyak masalah selama fase evaluasi jika didukung oleh sistem yang baik selama fase implementasi.

Dalam pendekatan *top-down*, anggaran digunakan oleh manajer pusat pertanggungjawaban dan telah ditetapkan oleh manajemen puncak. Manfaat pendekatan ini antara lain proses anggaran yang membutuhkan waktu lebih sedikit, dukungan kuat dari manajemen puncak dalam mengembangkan anggaran, dan proses menjadi lebih mudah dikendalikan oleh manajemen, sedangkan titik lemahnya adalah kurangnya komitmen dari pelaksana anggaran. Pendekatan ini umumnya diterapkan pada organisasi yang terstruktur secara terpusat. Mengikuti pendekatan *bottom-up*, manajer pusat pertanggungjawaban sebagai pelaksana anggaran mengajukan proposal untuk ditinjau dan negosiasi dengan manajemen senior. Keuntungan dari pendekatan ini adalah terlalu sering bergabung akan menimbulkan konflik dan akan memakan waktu lama dalam prosesnya. Jika manajer pusat pertanggungjawaban yang diusulkan tidak dipertimbangkan dengan

cermat oleh manajemen senior, target anggaran mungkin tidak selaras dengan tujuan organisasi secara keseluruhan (Christina, 2018).

Pendekatan keikutsertaan adalah gabungan dari *top-down* dan *bottom-up*. Pendekatan ini dianggap paling efektif karena kerjasama dan interaksi antara manajemen senior dan manajemen pusat pertanggungjawaban pada penyusunan anggaran akan membuahkan anggaran. Perekonomian akan menerima dukungan dari kedua sisi sehingga semoga ada komitmen yang kuat untuk mewujudkannya. Anggaran disiapkan oleh masing-masing dari manajer pusat pertanggungjawaban, dipandu oleh tujuan, strategi, dan kebijakan utama telah ditetapkan. Kelemahan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dapat dikurangi sehingga bawahan merasa diikutsertakan dan efektivitas penerapan lebih terjamin.

Proses penganggaran biasanya dimulai ketika manajer menerima hasil dari prakiraan ekonomi dan tujuan untuk tahun atau periode yang akan datang dari manajemen puncak, dan digunakan sebagai panduan untuk persiapan anggaran. Di beberapa perusahaan, anggaran disiapkan oleh manajer senior dengan sedikit atau tanpa konsultasi dengan manajer tingkat bawah. Namun untuk sejumlah perusahaan, anggaran yang disiapkan, setidaknya tidak dimulai dengan karyawan harus melaksanakan kegiatan. Anggaran kemudian dikirim ke untuk disetujui oleh atasan (Gie, 2021).

Partisipasi adalah proses pengambilan keputusan bersama oleh dua pihak atau lebih dimana keputusan tersebut akan berdampak pada masa yang akan datang bagi mereka yang membuatnya. Partisipasi dalam secara positif mempengaruhi perilaku karyawan, peningkatan kualitas dan kuantitas serta kerjasama antara karyawan.

Dalam hal ini, tingkat keterlibatan atau keterlibatan bawahan dalam pengambilan keputusan bergantung pada keputusan manajemen perusahaan.

2.6 Musrenbang

Partisipasi masyarakat adalah proses konsultasi dan keterlibatan masyarakat dalam agenda, pengambilan keputusan, dan pengambilan kebijakan dalam pembentukan badan pembuat kebijakan. Partisipasi masyarakat merupakan hak asasi manusia yang mendasar untuk berpartisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengelolaan pembangunan yang mewakili keinginan untuk swasembada.

Rencana pembangunan adalah arah untuk mencapai tujuan peningkatan status sosial ekonomi secara lebih efektif dan efisien dengan menggunakan sumber daya pembangunan yang terbatas (termasuk sumber daya ekonomi).

Musrenbang menjadi wadah bagi para pemangku kepentingan dalam menyusun rencana pembangunan nasional dan daerah. Selain itu, Pasal 2 Ayat 2 menjelaskan bahwa setiap daerah wajib menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu, dan tanggap. Dikembangkan melalui berbagai jenjang perencanaan, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Langkah dan Tata Cara Penyusunan, Pengelolaan dan Evaluasi Daerah. - rencana daerah jangka pendek disingkat RJPPD 20 tahun (Pasal 1 (9)), diikuti oleh rencana jangka menengah daerah 5 tahun yang disebut RPJMD (Pasal 1 (12)), rencana jangka pendek atau tahunan, yaitu umumnya 1 rencana kerja pemerintah daerah yang disebut RKPD (Pasal 1 (16)) (Azhar, 2015).