

Pelaporan Kinerja Untuk Peningkatan Akuntabilitas Keuangan Negara



LAODE NUSRIADI
AUDITOR UTAMA
KEUANGAN NEGARA VI BPK

SALAH SATU MUATAN PENGATURAN BARU ADALAH MENGENAI PENYAMPAIAN LAPORAN KINERJA PEMERINTAH PUSAT (LKJPP) SEBAGAI LAMPIRAN LAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH PUSAT (LKPP) *UNAUDITED*, OLEH MENTERI KEUANGAN KEPADA PRESIDEN DAN SELANJUTNYA DISAMPAIKAN KEPADA BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK) UNTUK DILAKUKAN PEMERIKSAAN.

Pada pertengahan tahun 2023 terbit Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62 Tahun 2023 tentang Perencanaan Anggaran, Pelaksanaan Anggaran, serta Akuntansi dan Pelaporan Keuangan. Peraturan tersebut dimaksudkan mendorong penyederhanaan tata kelola keuangan negara yang meliputi perencanaan anggaran kementerian/lembaga (KL) dan Bendahara Umum Negara (BUN), revisi anggaran, tata cara pembayaran dalam rangka pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan keuangan, pengendalian dan pemantauan serta evaluasi kinerja anggaran, dan pemberian penghargaan dan/atau pengenaan sanksi.

Salah satu muatan pengaturan baru adalah mengenai penyampaian Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKJPP) sebagai lampiran Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) *unaudited*, oleh Menteri Keuangan kepada Presiden dan selanjutnya disampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dilakukan pemeriksaan.

LKPP merupakan konsolidasi Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL) dan Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (LKBUN), sedangkan LKJPP merupakan kompilasi dari Laporan Kinerja Kementerian/Lembaga (LKjKL) yang menyajikan prestasi kerja berupa *output* (keluaran) dari suatu kegiatan atau *outcome* (hasil) dari suatu program dengan kuantitas dan kualitas terukur.

Meskipun inisiatif tersebut terbatas pada lingkup pemerintah pusat, namun patut diapresiasi karena selama ini penyampaian laporan keuangan pemerintah *unaudited* untuk diperiksa oleh BPK, belum secara khusus dilampiri laporan kinerja pemerintah. Padahal, informasi kinerja sangat penting untuk menilai capaian realisasi kegiatan/program dikaitkan dengan persetujuan alokasi anggaran sebagai hasil dari kesepakatan politik.

Redaksi Majalah *Warta Pemeriksa* mengharapkan kontribusi dari rekan-rekan pembaca untuk mengirimkan tulisan dengan tema pemeriksaan maupun keuangan negara/daerah. Tulisan format doc minimal 7.000 karakter dapat dikirimkan melalui email wartapemeriksa@bpk.go.id dengan subjek 'Rubrik Kolom'.

Cantumkan nama lengkap, instansi/unit kerja dan nomor yang bisa dihubungi. Bagi artikel terpilih untuk dimuat akan diberikan apresiasi berupa fee menulis sebesar Rp750.000.

Lalu, hal-hal apa saja yang menjadi perhatian dalam pelaporan kinerja pemerintah?

Seperti diketahui, reformasi bidang keuangan negara terus bergulir sejak terbitnya paket Undang-undang Keuangan Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, termasuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Secara umum, peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya tersebut mencakup pemerintah pusat dan pemerintah daerah, mulai tahap perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran.

Pada tahap perencanaan pembangunan nasional, Menteri Dalam Negeri dan Menteri PPN/Kepala Bappenas mengatur bersama pelaksanaan integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar kementerian/lembaga di lingkungan pemerintah pusat dan antar organisasi perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah, dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan. Penyelarasan dilakukan terhadap Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional/Daerah (RPJPN dan RPJPD) dua puluh tahunan, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional/Daerah (RPJMN dan RPJMD) lima tahunan, Rencana Strategis Kementerian/Lembaga/Organisasi Perangkat Daerah (Renstra KL dan Renstra OPD) lima tahunan dan Rencana Kerja Pemerintah/Daerah (RKP dan RKPD) tahunan.

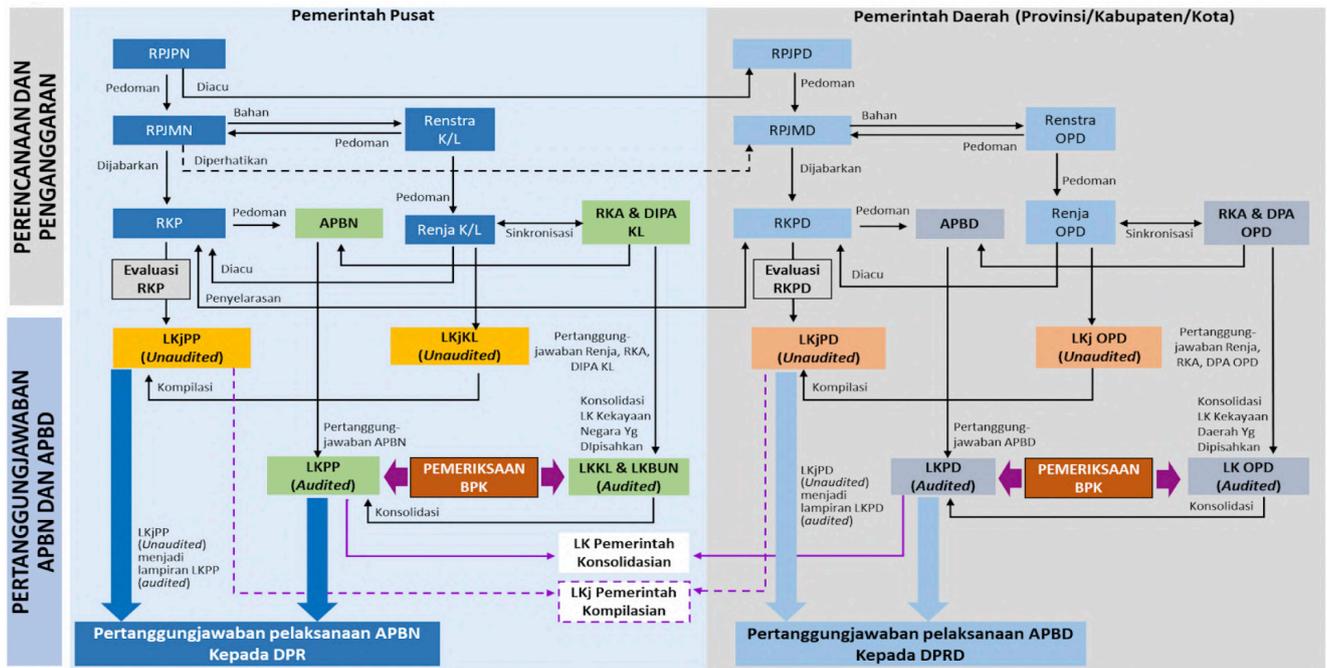
Selanjutnya, sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran tahunan di tingkat pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri PPN/Kepala Bappenas, Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, sedangkan di tingkat pemerintah daerah dilakukan oleh Kepala Bappeda, Kepala BKAD/BPKAD dan Kepala OPD, mengacu pada pola yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017. Sinkronisasi dilakukan terhadap Rencana Kerja Pemerintah/Daerah (RKP dan RKPD) tahunan, Rencana Kerja Kementerian/Lembaga/Organisasi Perangkat Daerah (Renja KL dan Renja OPD) tahunan, Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga/Organisasi Perangkat Daerah (RKA KL dan RKA OPD) tahunan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN dan APBD).

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN untuk aspek kinerja tercermin pada LKjPP sebagai kompilasi dari LKjKL, sedangkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk aspek kinerja tercermin pada Laporan Kinerja Pemerintah Daerah (LKjPD) sebagai kompilasi dari Laporan Kinerja Organisasi Perangkat Daerah (LKjOPD). Penyusunan laporan kinerja mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai penjabaran lebih lanjut atas Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Sampai dengan tahun 2022, penyampaian LKjPP dan LKjOPD masing-masing kepada DPR dan DPRD dilakukan tanpa melalui pemeriksaan oleh BPK.

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN untuk aspek keuangan tercermin pada LKPP sebagai konsolidasi dari LKKL dan LKBUN, sedangkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD untuk aspek keuangan tercermin pada Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) sebagai konsolidasi dari Laporan Keuangan Organisasi Perangkat Daerah (LKOPD). Penyusunan laporan keuangan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang ditetapkan oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). Pemeriksaan atas LKPP/LKKL/LKBUN dan LKPD secara rutin tiap tahun dilaksanakan oleh BPK.



Gambar 1. Kerangka Hukum Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dan APBD



Gambar 2. Proses Perencanaan, Penganggaran, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dan APBD

”
Dari hasil pemeriksaan BPK selama tahun 2018 – 2022 terhadap manajemen kinerja secara parsial di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diketahui masih terdapat beberapa kelemahan yang dapat berdampak pada kualitas laporan kinerja pemerintah. Permasalahan tersebut ditemukan pada tahap perencanaan dan penganggaran belanja, pelaksanaan belanja, monitoring dan evaluasi belanja, dan pelaporan realisasi belanja.

Dengan memperhatikan perkembangan kebutuhan informasi dan peraturan perundang-undangan terkait hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, maka sistem perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan juga harus didukung dengan integrasi dan konsolidasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD secara nasional. Konsolidasian laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah (LK Pemerintah Konsolidasian) telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 188/PMK.05/2018, sedangkan kompilasian laporan kinerja pemerintah pusat dan pemerintah daerah (LKj Pemerintah Konsolidasian) saat ini belum dibuatkan pengaturannya.

KUALITAS MANAJEMEN KINERJA PEMERINTAH

Kualitas laporan keuangan pemerintah di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah terus menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Pemeriksaan BPK atas laporan keuangan pemerintah sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dari aspek keuangan tersebut, belum secara khusus mencakup pemeriksaan atas laporan kinerja sebagai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dari aspek kinerja.

Namun dari hasil pemeriksaan BPK selama tahun 2018 – 2022 terhadap manajemen kinerja secara parsial di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diketahui masih terdapat beberapa kelemahan yang dapat berdampak pada kualitas laporan kinerja pemerintah. Permasalahan tersebut ditemukan pada tahap perencanaan dan penganggaran belanja, pelaksanaan belanja, monitoring dan evaluasi belanja, dan pelaporan realisasi belanja.

Tabel 1. Permasalahan Manajemen Kinerja Pemerintah Tahun 2018 – 2022

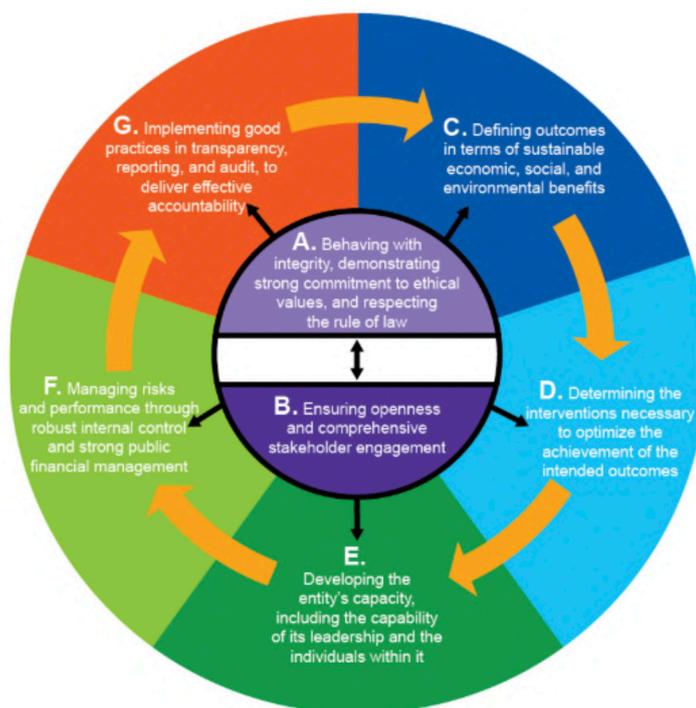
No	Tahapan	Uraian
1	Perencanaan dan Penganggaran Belanja	<ul style="list-style-type: none"> Proses perencanaan dan evaluasi kinerja anggaran dan kinerja pembangunan belum sepenuhnya didukung dengan Kerangka Kerja Logis (KKL) serta pengklasifikasian program KL belum selaras dengan RPJMN dan RKP; Sistem Informasi perencanaan, penganggaran dan evaluasi kinerja anggaran serta evaluasi kinerja pembangunan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, belum memadai untuk menghasilkan data yang andal dan akurat; Perencanaan dan penganggaran pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum dapat menyajikan keselarasan program dan kegiatan serta keluaran (<i>output</i>); Sasaran, indikator, dan target Prioritas Nasional pada RKP belum diturunkan kepada masing-masing pemerintah provinsi dengan memperhatikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.
2	Pelaksanaan Belanja	<ul style="list-style-type: none"> Pemanfaatan utang untuk kegiatan produktif belum memiliki parameter dan indikator pencapaiannya; Realisasi anggaran atas pelaksanaan kegiatan tidak diikuti dengan pencapaian <i>output</i> kegiatan, dan capaian indikator sasaran Prioritas Nasional tidak mencapai target.
3	Monitoring dan Evaluasi Belanja	<ul style="list-style-type: none"> Hasil pengawasan serta pelaporan dan pertanggungjawaban kinerja pembangunan belum memadai untuk mendukung perbaikan perencanaan penganggaran periode selanjutnya; Monitoring evaluasi kinerja anggaran dan pembangunan belum optimal untuk memastikan validitas serta akurasi pelaporan capaian <i>output</i>.
4	Pelaporan Realisasi Belanja	<ul style="list-style-type: none"> LKjPP belum menyajikan secara lengkap informasi capaian kinerja sasaran ekonomi makro dan sasaran utama pembangunan nasional sesuai dengan RKP; Belum terdapat keseragaman informasi realisasi anggaran berdasarkan sasaran strategis/program/indikator kinerja; Belum selarasnya Bagan Akun Standar (BAS) pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka pengelolaan keuangan dan pelaporan informasi kinerja.

PANDUAN INTERNASIONAL

Mengacu pada *The International Framework: Good Governance in the Public Sector* yang diterbitkan bersama oleh *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)* dan *The International Federation of Accountants (IFAC)* tahun 2014, fungsi utama tata kelola di sektor publik adalah memastikan entitas publik dapat mencapai tujuan sesuai harapan pemangku kepentingan. Terdapat 7 (tujuh) prinsip tata kelola di sektor publik yang saling berhubungan satu sama lain. Prinsip A dan B mencakup penerapan prinsip C hingga G yang bersifat dinamis dan berkelanjutan melalui proses reviu dan evaluasi.

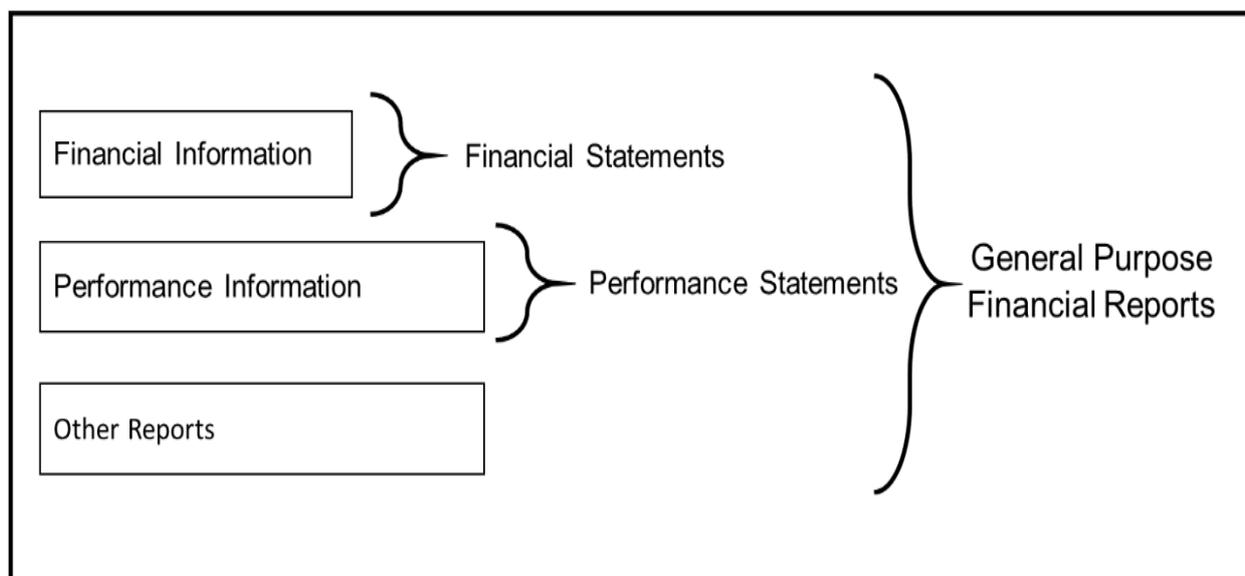
Dua prinsip tata kelola yang terakhir yaitu prinsip F dan G merupakan prinsip pelaporan keuangan sektor publik. Prinsip F menekankan peran manajemen risiko dan pengendalian intern untuk mendukung sistem manajemen kinerja dalam mencapai outcome. Prinsip G menekankan peran fungsi audit intern dan audit ekstern dalam mendukung efektivitas pelaporan yaitu memastikan pemangku kepentingan dapat memahami dan merespons informasi yang dilaporkan.

”**Terdapat 7 (tujuh) prinsip tata kelola di sektor publik yang saling berhubungan satu sama lain. Prinsip A dan B mencakup penerapan prinsip C hingga G yang bersifat dinamis dan berkelanjutan melalui proses reviu dan evaluasi.**



Gambar 3. Prinsip-prinsip Tata Kelola Sektor Publik (CIPFA & IFAC, 2014)

Sejalan dengan itu, *the International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) dengan difasilitasi oleh IFAC juga menerbitkan *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities* tahun 2014. Kerangka konseptual tersebut menetapkan konsep-konsep yang menjadi dasar pengembangan standar internasional akuntansi sektor publik atau *International Public Sector Accounting Standards* (IPSASs) dan panduan praktik yang direkomendasikan atau *Recommended Practice Guidelines* (RPGs) sebagai acuan dalam pelaporan keuangan bertujuan umum pada sektor publik.



Gambar 4. Kerangka Pelaporan Keuangan Bertujuan Umum pada Sektor Publik (IPSASB, 2014)

Salah satu praktik yang direkomendasikan IPSASB adalah RPG 3 – *Reporting Service Performance Information*, yang memberikan panduan penyajian informasi tentang kinerja untuk tujuan akuntabilitas dan memenuhi kebutuhan pengguna laporan dalam pengambilan keputusan. Pengguna laporan keuangan mencakup warga negara, penyedia sumber daya, dan penerima layanan atau perwakilan masyarakat termasuk anggota lembaga perwakilan, ahli statistik, analis, media, penasihat keuangan, regulator, pengawas, lembaga pemeringkat, dan sebagainya.

The International Framework: Good Governance in the Public Sector (IFAC & CIPFA, 2014) dan *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities* (IPSASB, 2014) tersebut dapat menjadi referensi dalam pengembangan manajemen kinerja dan manajemen keuangan termasuk pelaporan kinerja dan pelaporan keuangan pemerintah di berbagai negara.

TANTANGAN KE DEPAN

Terdapat sejumlah upaya sekaligus tantangan agar integrasi pelaporan kinerja dan pelaporan keuangan pemerintah dapat secara efektif mendorong peningkatan akuntabilitas keuangan negara, diantaranya yaitu:

1. Integrasi manajemen risiko dan sistem pengendalian intern

Manajemen risiko dan pengendalian intern atas pelaporan keuangan dan pelaporan kinerja dirancang secara terintegrasi untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya keandalan pelaporan keuangan dan pelaporan kinerja. Sinkronisasi dilakukan baik pada tahap perencanaan dan penganggaran untuk memastikan kesesuaian antara alokasi anggaran dan rencana kegiatan/program maupun pada tahap pelaporan kinerja dan pelaporan keuangan untuk memastikan kesesuaian antara realisasi anggaran dan capaian kinerja kegiatan/program.

2. Penyiapan informasi keuangan berbasis akuntansi akrual sesuai kebutuhan

Basis akuntansi akrual telah diimplementasikan sejak pelaporan keuangan pemerintah tahun 2015. Namun demikian, perlu dilakukan evaluasi dari waktu ke waktu atas perkembangan transaksi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan untuk mengidentifikasi kecukupan dan kebutuhan standar akuntansi dan informasi akrual dalam rangka pengukuran dan penyajian informasi keuangan dan kinerja kegiatan/program.

3. Penetapan kerangka pelaporan keuangan bertujuan umum

Standar Akuntansi Pemerintahan dievaluasi untuk mengidentifikasi kebutuhan informasi bagi pengguna terhadap pelaporan keuangan bertujuan umum di lingkungan pemerintahan, dengan memperhatikan kerangka hukum pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, serta *best practice* di lingkungan sektor publik. Penetapan kerangka pelaporan keuangan bertujuan umum yang mengintegrasikan bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran dari aspek keuangan dan aspek kinerja diperlukan untuk meningkatkan akuntabilitas keuangan negara di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

4. Pengembangan standar dan strategi pemeriksaan yang terintegrasi

Dalam rangka memastikan kualitas pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD baik dari aspek keuangan maupun kinerja, maka pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah mencakup pemeriksaan atas laporan kinerja pemerintah. Untuk itu kapasitas pemeriksaan ditingkatkan mencakup pengembangan standar pemeriksaan, metodologi pemeriksaan, dan kompetensi pemeriksa. Sebagai referensi dalam pengembangan standar pemeriksaan, *the International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB) menerbitkan *International Standard on Sustainability Assurance 5000* (ISSA 5000), *General Requirements for Sustainability Assurance Engagements* dan *International Standard on Assurance Engagements 3000* (Revised-ISA 3000) *to Extended External Reporting* (EER) *Assurance Engagements*. ISSA 5000 memperkenalkan elemen-elemen kunci yang memperkuat proses *assurance* dan mendorong *sustainability report* yang andal, sedangkan ISA 3000 memberikan panduan dalam *assurance* untuk *non-financial reporting* dan tidak terbatas pada *sustainability report* atau *Environmental Social and Governance*, pelaporan terintegrasi, pelaporan tanggung jawab sosial, dan pelaporan kinerja layanan di sektor publik.

5. Konsolidasi pelaporan pemerintah pusat dan pemerintah daerah

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah masing-masing melaksanakan kegiatan dan program yang didukung dengan anggaran. Konsolidasi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD baik dari aspek keuangan maupun aspek kinerja akan mendukung pengalokasian sumber daya nasional yang efisien dan efektif untuk pencapaian tujuan negara.

PERLUNYA KETERLIBATAN BERBAGAI PIHAK

Integrasi pelaporan keuangan dan pelaporan kinerja dalam kerangka pelaporan keuangan yang bertujuan umum sebagai pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN dan APBD merupakan langkah strategis untuk tujuan peningkatan akuntabilitas keuangan negara dan pengambilan keputusan bagi para pemangku kepentingan.

Untuk menjawab berbagai tantangan yang dihadapi sehubungan dengan integrasi pelaporan keuangan dan pelaporan kinerja tersebut, dibutuhkan sinergi dari berbagai pihak antara lain: Pemerintah Pusat meliputi Kementerian Keuangan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Kementerian Dalam Negeri; Pemerintah Daerah; Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP); Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP); dan BPK. ~



Integrasi pelaporan keuangan dan pelaporan kinerja dalam kerangka pelaporan keuangan yang bertujuan umum sebagai pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN dan APBD merupakan langkah strategis untuk tujuan peningkatan akuntabilitas keuangan negara dan pengambilan keputusan bagi para pemangku kepentingan.