

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Organisasi memerlukan tata kelola yang baik (*good governance*) untuk mencapai tujuannya. Penerapan tata kelola yang baik menjamin seluruh komponen dalam organisasi bersatu padu untuk mewujudkan keberhasilan organisasi. Begitu juga, dalam organisasi pemerintahan (*government*) termasuk dalam Pemerintah Daerah (PEMDA) yang memerlukan tata kelola yang baik (*good government governance*). Governance merupakan suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintahan yang baik (Mardiasmo, 1999:18). Sedangkan menurut Kooiman (2009:273), governance adalah serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah berdasarkan atas kepentingan-kepentingan tersebut.

Menurut Wahyono (1986:8-9), penerapan *good government governance* perlu diperhatikan prinsip-prinsip dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Prinsip-prinsip *good government governance*, yang dikembangkan dalam pelaksanaan *good governance* ada 9 prinsip, yaitu partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, daya tanggap, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi strategis (Mardiasmo, 2004:5).

Akuntabilitas (*accountability*) adalah kewajiban agen (pemerintah) untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada

pemberi mandat (*principal*) (Mahmudi, 2010:23). Akuntabilitas terkait erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat. Menurut Mardiasmo (2004:20), akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal bukan hanya pertanggungjawaban vertikal. Pada akhir abad dua puluh, bentuk akuntabilitas bergerak dari pemahaman akuntansi keuangan ke akuntabilitas publik dan berjalan paralel dengan kemunculan pendekatan *new public management* oleh pemerintahan *Margaret Thatcher* dan *Reinventing Government* yang digagas oleh pemerintahan *Clinton* dan *Gore* di Amerika Serikat (Rewa, 2015).

NPM merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dari praktik manajemen sektor publik (Mahmudi, 2003:69-76). Adopsi NPM di sejumlah Negara OECD terjadi selama tahun 1980. Perubahan dalam manajemen publik ini disebut akuntingisasi, menerima doktrin akuntabilitas publik dan administrasi publik (Hood, 1991:3-19). Penerapan NPM dipandang sebagai bentuk reformasi manajemen, depolitisasi kekuasaan atau desentralisasi wewenang yang mendorong demokrasi. Oleh karena itu untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta, misalnya terkait dengan mekanisme pasar, kompetisi tender

(*Compulsory Competitive Tendering*), dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik (Sayidah dkk, 2015). Untuk meningkatkan praktik manajemen dalam sektor publik perlu adanya dana atau anggaran yang akan digunakan untuk setiap *outcome*.

Menurut Mardiasmo (2009:61), anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial. Sedangkan menurut Bastian (2010:164), mengemukakan bahwa anggaran merupakan rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode waktu tertentu. Dalam Pemerintahan anggaran tertuang di dalam APBN/APBD dengan pendekatan anggaran berbasis kinerja.

Anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*) pada dasarnya adalah sebuah sistem penganggaran yang berorientasi pada *output* (Anton dkk, 2016). Menurut Halim (2012:177) menyatakan bahwa anggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Dalam anggaran berbasis kinerja dikenal konsep pengukuran kinerja yang disebut dengan *Value For Money* (VFM).

Kemunculan *value for money* pertama kali dikeluarkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Implikasi kedua undang-undang tersebut memerlukan adanya pembaharuan sistem keuangan. Tuntutan pembaharuan

sistem keuangan tersebut mengelola uang rakyat secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money*.

Dalam konsep *value for money* dibagi menjadi 3 yaitu, ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi, berfungsi untuk memperoleh *input* dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah, sedangkan efisiensi berfungsi untuk pencapaian *output* yang maksimum dengan *input* tertentu atau penggunaan *input* yang terendah untuk mencapai *output* tertentu, dan efektivitas berfungsi sebagai pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan (Andriani, 2015). Pengukuran kinerja pemerintah dengan VFM tidak bisa dilihat dari sisi *output* yang dihasilkan saja, tetapi secara terintegrasi harus ada *input*, *output*, dan *outcome* secara bersamaan (Purwiyanti, 2017).

Untuk mendukung pelaksanaan pengukuran kinerja tersebut, Pemerintah telah membuat sistem pengukuran kinerja dengan nama sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP). Peraturan yang menjadi awal penerapan sistem pengukuran kinerja ini adalah Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Pemerintah kemudian menindaklanjuti dengan menetapkan kebijakan untuk penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas, teratur dan efektif yang disebut dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah. Kemudian ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang menyatakan bahwa SAKIP merupakan rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah. Kementerian

PAN-RB menetapkan Permenpan Nomor 53 Tahun 2014 tentang petunjuk teknis perjanjian kinerja, pelaporan kinerja dan tata cara review atas laporan kinerja instansi pemerintah.

SAKIP bisa digunakan untuk mengukur sejauh mana pemerintah daerah berupaya meningkatkan kesejahteraan rakyat, memperbaiki tata kelola pemerintahannya, meningkatkan kualitas pelayanan publik bahkan untuk mendorong pemberantasan korupsi (Palenga, 2017). Berdasarkan SK LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 menyatakan bahwa penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, terukur, dan *legitimate* akan mendorong penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Penerapan SAKIP perlu adanya implementasi dari Satuan Kinerja Perangkat Daerah (SKPD) yang sekarang berganti nama dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dari implementasi organisasi perangkat daerah tersebut maka perlu adanya dokumen-dokumen dari perencanaan, pelaporan dan evaluasi. Dokumen perencanaan SAKIP meliputi dari Rencana Strategi (RENSTRA), Rencana Kerja (RENJA), dan Perjanjian Kinerja (PK). Dokumen pelaporan SAKIP merupakan laporan kinerja pada masing-masing OPD atau sering disebut dengan LKjIP. Sedangkan dokumen evaluasi SAKIP merupakan laporan hasil evaluasi dari renja.

Rencana strategi dilaksanakan pada lima tahun sekali yang merupakan penjabaran dari rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) yang memuat visi, misi, tujuan, sasaran, indikator dan target kinerja daerah. Rencana kerja atau sering disebut dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)

yang tiap tahunnya dijabarkan dalam dokumen Rencana Kinerja Tahunan (RKT) yang memuat dokumen perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Perjanjian kinerja dalam Organisasi Perangkat Daerah memuat Indikator Kinerja Utama (IKU) yang diukur dari indikator kinerja perangkat daerah dan sasaran perangkat daerah.

Untuk pencapaian kinerja yang baik perlu adanya dokumen penyusunan laporan kinerja. Berdasarkan PERMENPAN RB Nomor 53 Tahun 2014, laporan kinerja merupakan bentuk akuntabilitas dari pelaksanaan tugas dan fungsi yang dipercayakan kepada setiap instansi pemerintah atas penggunaan anggaran. Produk akhir dari SAKIP yang menggambarkan kinerja yang dicapai oleh suatu instansi pemerintah atas pelaksanaan program dan kegiatan yang dibiayai APBN/APBD dikenal dengan istilah LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan) (Christy dkk, 2017). LAKIP merupakan bagian dari SAKIP, dimana informasi yang termuat dalam LAKIP ini akan dimanfaatkan untuk perbaikan kinerja instansi secara berkesinambungan. LAKIP dapat dijadikan bahan evaluasi terhadap instansi pemerintah yang bersangkutan dengan anggaran. Penyusunan LAKIP berdasarkan siklus anggaran yang berjalan, yaitu satu tahun (Christy dkk, 2017).

LAKIP merupakan sebuah laporan yang berisikan akuntabilitas dan kinerja dari suatu instansi Pemerintah. Dalam LAKIP berisi tentang kinerja instansi yang menggambarkan mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam visi, misi, tujuan, tugas, fungsi, dan sasaran organisasi. LAKIP selama ini disusun dan disajikan secara terpisah dengan laporan keuangan, namun harus tetap terintegrasi dengan laporan keuangan, sehingga diharapkan mampu memberikan informasi yang komprehensif

berkaitan dengan keuangan dan kinerja. LAKIP bermanfaat bagi pelaksanaan evaluasi kinerja, terutama membuat informasi yang membandingkan perencanaan dan hasil yang telah diperoleh.

Fungsi dari LAKIP, yaitu sebagai instrumen peningkatan kinerja yang terdiri dari *action*, *plan*, *check*, dan *do*. *Action* berfungsi sebagai bahan untuk perbaikan kelembagaan, ketatalaksanaan, peningkatan sumber daya manusia, akuntabilitas dan pelayanan publik. *Plan* berfungsi sebagai bahan dalam menyusun rencana strategi (renstra), rencana kerja tahunan, penetapan kinerja untuk tahun yang akan datang. *Check* berfungsi sebagai evaluasi keberhasilan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran organisasi sedangkan *do* berfungsi sebagai alat dalam melaksanakan, memantau, mengukur kinerja kegiatan suatu instansi (perencanaan.ipdn.ac.id).

Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur merupakan OPD yang menerapkan SAKIP dan mendapat predikat memuaskan (Nilai A) pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2018. Dilihat dari tingkat akuntabilitas kinerjanya, pada tahun 2016 mendapat nilai 80.90, tahun 2017 mendapat nilai 81.15, sedangkan tahun 2018 mendapat nilai 81.76. Data tersebut merupakan SAKIP pada Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur setiap tahunnya meningkat. SAKIP pada tahun 2016 sampai 2017 meningkat sebesar 0.25% sedangkan pada tahun 2017 sampai 2018 meningkat sebesar 0.61%.

Dalam pelaksanaan SAKIP untuk pencapaian kinerja yang memuaskan perlu adanya pohon kinerja atau sering disebut dengan *Cascading*. *Cascading* yaitu proses penjabaran dan penyelarasan Sasaran Strategi (SS), Indikator Kinerja Utama (IKU), atau target IKU secara *vertical* dari level unit pegawai yang lebih tinggi ke level unit pegawai yang lebih rendah. Pada Dinas Kepemudaan

dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur indikator kinerja Kepala Dinas dilihat dari indikator kinerja Kepala Bidang. Indikator Kepala Bidang dilihat dari indikator Kepala Seksi. Sedangkan indikator kinerja Kepala Seksi dilihat dari kinerja staff.

Dari data tersebut pencapaian kinerja yang selanjutnya adalah dari LAKIP yang sekarang berganti nama dengan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP). LKjIP merupakan instrument pertanggung-jawaban yang akurat dan strategis sebagai langkah awal untuk melakukan pengukuran kinerja instansi pemerintah. Dalam LKjIP ini dilaporkan berbagai hasil dari pelaksanaan program kegiatan yang telah disusun dan dituangkan dalam Rencana Kerja Tahunan. Dalam penyusunan RKT terdapat target dan realisasi. Target dari Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur disebut sebagai rancangan awal RKPD sedangkan realisasi dari Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur disebut sebagai hasil analisis kebutuhan. Target tahun 2016 sebesar Rp. 33.510.723.800; dengan realisasi sebesar Rp. 30.308.883.237. Pada target tahun 2017 sebesar Rp. 33.223.342.950; dengan realisasi sebesar Rp. 31.655.483.558. Sedangkan target tahun 2018 sebesar Rp. 29.466.349.000; dengan realisasi sebesar Rp. 27.904.894.994.

Data diatas dapat dijelaskan bahwa dalam penerapan SAKIP Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur sudah terlaksana dengan baik dan juga sudah sesuai dengan kebijakan PERMENPAN RB Nomor 53 Tahun 2014. Motivasi dalam penelitian ini diharapkan untuk penerapan SAKIP pada Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur lebih disempurnakan dalam penyusunan dan pelaksanaan pada dokumen-dokumen SAKIP yang meliputi dari dokumen perencanaan, dokumen pelaporan, dan dokumen evaluasi.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimanakah evaluasi penerapan SAKIP pada Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur?”

1.3 Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang dipaparkan, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui evaluasi penerapan SAKIP pada Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Sebagaimana telah dikemukakan dalam rumusan masalah serta tujuan masalah, maka manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai suatu masukan yang bermanfaat bagi para pengambil kebijakan (public policy) Pemerintahan Daerah di Kota Surabaya, khususnya Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur dalam evaluasi penerapan SAKIP.

2. Bagi Akademis & Peneliti

Sebagai bahan literatur untuk mengetahui evaluasi penerapan SAKIP pada Dinas Kepemudaan dan Keolahragaan Provinsi Jawa Timur.