

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reformasi birokrasi yang dijalankan oleh pemerintah merupakan agenda penting yang perlu didukung oleh semua pihak baik dari penyelenggara daerah maupun masyarakat. Dalam keberhasilan reformasi birokrasi dapat membentuk pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan demikian kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan semakin tinggi dan mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera sesuai dengan salah satu visi dan misi yang ingin dicapai oleh pemerintah Kabupaten Bangkalan.

Menjalankan reformasi birokrasi dengan tujuan menciptakan pemerintahan yang lebih baik, maka pemerintah harus merubah diberbagai sistem pemerintahan, salah satunya dengan mengubah arah akuntabilitas pemerintah yang semula menggunakan akuntabilitas berbasis *input* menuju akuntabilitas berbasis *outcome*. Tujuannya untuk meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan, sehingga akan berdampak pada pelayanan pemerintah yang lebih baik kepada masyarakat. Selain itu perlu adanya perbaikan dalam pengelolaan, pertanggungjawaban dan penetapan prioritas pemerintah secara strategis sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat (Wardhana, Ni Ketut dan Ida, 2015).

Akuntabilitas merupakan kewajiban penyelenggara kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal menyangkut langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan, serta pertanggungjawaban terhadap hasil dan kinerja (Lukito, 2014). Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat

pencapaian pelaksanaan suatu program/kegiatan dalam mencapai sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang terdapat dalam rumusan strategis suatu organisasi (Bastian, 2006). Pengukuran kinerja merupakan hal penting dalam menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik, selain itu pengukuran kinerja juga berorientasi pada hasil kinerja yang nyata dan untuk perbaikan kinerja. Secara berkelanjutan akan memberikan timbal balik, sehingga upaya perbaikan secara terus-menerus akan mencapai keberhasilan dimasa yang akan datang (Mardiasmo, 2005).

Dalam merubah pemerintahan yang baik ditandai dengan tingginya tingkat kinerja, adanya akuntabilitas publik, transparansi, efisiensi, efektivitas, bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik maka diperlukan adanya sistem pengukuran kinerja yang baik, dengan pengukuran kinerja ini akan mengintegrasikan proses peningkatan kinerja melalui tahap perencanaan hingga evaluasi capaiannya (Palenga, 2017). Karena kinerja pemerintah harus diukur untuk mengetahui bagaimana pemerintah dalam melaksanakan tanggungjawabnya. Pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan mengukur kinerja keuangan, yang dapat diukur dengan melihat laporan keuangan yang dibuat setiap akhir periode dan non keuangan yang dapat diukur dengan menilai sejauh mana pemerintah dapat mencapai target dalam renstra dan sejauh mana masyarakat mendapatkan manfaat dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Perwirasari, 2016).

Inpres No. 7 Tahun 1999 menyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah diterapkan

melalui pertanggungjawaban secara periodik (BPKP, 2007). Bersamaan dengan itu juga lahir pula SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) sebagai salah satu konsekuensi dari diterapkannya otonomi daerah di Indonesia. SAKIP sebagai manifestasi dari Inpres No. 7 Tahun 1999 menuntut setiap instansi pemerintah mempertanggungjawabkan atas keberhasilan atau kegagalan tingkat kinerja yang dicapainya dengan melaporkan dokumen yang disebut dengan LAKIP (Sofyani dan Rusdi, 2013).

Hasil dari penerapan SAKIP di instansi pemerintah dituangkan dalam bentuk LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah). Di dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah memuat hasil dari kinerja pemerintah dalam penggunaan anggaran selama satu tahun dan pengungkapan pencapaian target dan sasaran yang telah disepakati oleh pemerintah daerah selama satu tahun. LAKIP yang dibuat oleh pemerintah merupakan himpunan dari LAKIP Satker (Satuan Kerja) yang berada di lingkungan lembaga pemerintah baik pusat ataupun daerah.

Dalam Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014 yang melakukan evaluasi SAKIP Satker di tingkat daerah adalah Inspektorat sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sedangkan untuk penilaian akuntabilitas kinerja pemerintah tingkat Kabupaten adalah Kemenpan RB (Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi) melalui tim yang sudah dibentuk olehnya yaitu Inspektorat Provinsi Jawa Timur dan Biro Organisasi Sekretariat Daerah Jawa Timur (Ratna dan Hidayati, 2016). Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang berkualitas harus memenuhi beberapa prinsip diantaranya adalah penyusunan laporan yang baik seperti relevan, akurat, konsisten dan dapat dibandingkan, mudah ditelusuri, tepat

waktu, dapat dimengerti dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Wardhana, Ni Ketut dan Ida, 2015).

Seperti yang dijelaskan pada Peraturan Presiden No. 29 Tahun 2014 tentang sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang berisi peyelenggaraan SAKIP meliputi *pertama* adalah *rencana strategis* yaitu setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun rencana strategis sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode lima tahunan. *Kedua* adalah *perjanjian kinerja* merupakan lembar/dokumen yang berisikan penugasan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi kepada pimpinan instansi yang lebih rendah untuk melaksanakan program/kegiatan yang disertai dengan indikator kinerja. *Ketiga* adalah *pengukuran kinerja* merupakan membandingkan realisasi kinerja dengan sasaran (target) kinerja yang dicantumkan dalam lembar/dokumen perjanjian kinerja dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD tahun berjalan.

Keempat adalah *pengelolaan data kinerja* yang dilakukan dengan mencatat, mengolah dan melaporkan data kinerja. *Kelima* adalah *pelaporan kinerja* adalah ikhtisar yang menjelaskan secara ringkas dan lengkap tentang capaian kinerja yang disusun berdasarkan rencana kerja yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD). *Keenam* adalah *review dan evaluasi kinerja* yang dilakukan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) melakukan evaluasi atas implementasi SAKIP dan/atau evaluasi kinerja pada Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan berdasarkan kewenangannya. Dengan adanya kebijakan SAKIP diharapkan menjadi sistem yang dapat memperbaiki proses pengambilan keputusan. Menurut Lester dan Stewart (dalam Budi Winarmo, 2014:229)

Evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan penilaian hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kemenpan RB atas akuntabilitas kinerja pemerintah di Kabupaten Bangkalan menunjukkan hasil yang cukup baik. Dimana selama tiga tahun berturut-turut sejak tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 melalui Kemenpan RB memberikan penilaian yang terus membaik yang artinya nilai yang diberikan terus mengalami peningkatan, meskipun di tahun 2016 dan tahun 2017 masih memperoleh predikat CC yang artinya berada pada katagori cukup baik dan perlu banyak perbaikan yang tidak mendasar. Sedangkan di tahun 2018 SAKIP Kabupaten Bangkalan Berhasil memperoleh predikat B yang menunjukkan bahwa akuntabilitas kinerja pemerintah sudah baik, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk manajemen kinerja meskipun masih perlu adanya sedikit perbaikan (Kemenpan RB). Sesuai dengan yang diamanatkan Permen PAN RB No. 12 Tahun 2015 tentang pedoman evaluasi atas implementasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah nilai akuntabilitas kinerja pemerintah Kabupaten Bangkalan sebagai berikut:

Tabel 1.1
Rincian Penilaian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
Kabupaten Bangkalan

	Komponen yang Dinilai	Bobot	2016	2017	2018
			Nilai	Nilai	Nilai
	Perencanaan Kinerja	30	15,24	19,40	20,68
	Pengukuran Kinerja	25	13,08	13,88	13,92
	Pelaporan Kinerja	15	10,16	8,75	9,43
	Evaluasi Kinerja	10	4,53	3,61	6,55
	Capaian Kinerja	20	11,54	10,41	9,53
	Nilai Hasil Evaluasi	100	54,55	56,06	60,10
	Tingkat Akuntabilitas Kinerja		Cukup	Cukup	Baik

Sumber: Gubernur Jawa Timur

Penerapan SAKIP di Kabupaten Bangkalan yang diungkapkan dalam LAKIP kemudian dievaluasi oleh Kemenpan RB masih perlu adanya perbaikan untuk memenuhi kriteria akuntabilitas kinerja instansi pemerintah untuk terus mendapatkan penilaian yang baik dan hasil yang memuaskan. Untuk itu pemerintah perlu adanya kerja sama dengan perangkat daerah dalam membangun daerah yang baik. Berdasarkan penilaian pada tabel diatas membuktikan bahwa beberapa instansi atau SKPD masih perlu memperbaiki komponen-komponen penilaian khususnya pada perencanaan dan pengukuran kinerja karena pada poin tersebut memiliki selisih nilai yang paling tinggi dan pada capaian kinerja di setiap tahunnya selalu mengalami penurunan.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan di beberapa perangkat daerah yang ada di Bangkalan, dan hasil survey yang dilakukan di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sebagai tim perencanaan daerah permasalahan yang terjadi di Kabupaten Bangkalan mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah adanya penilaian yang semakin substantif dan pemerintah berusaha menunjukkan adanya upaya keseriusan

dalam menerapkan manajemen berbasis kinerja atau sistem akuntabilitas kinerja. Selain itu pemerintahan juga dituntut lebih kreatif dan inovatif dalam pengembangan daerah.

Peneliti sebelumnya antara lain Harsya, Agus, Jessy (2017) mengungkapkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah meliputi: kesadaran pada peraturan perundang-undangan, komitmen organisasi dan peran APIP. Sedangkan Sofyan dan Rusdi (2013) mengungkapkan bahwa adanya hubungan faktor internal instansi dengan implementasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yaitu faktor teknis, organisasi dan karakteristik individu. Cavaluzzo dan Ittner (2004) juga mengemukakan bahwa faktor-faktor yang memengaruhi implementasi sistem pengukuran kinerja terbagi menjadi dua kategori, yaitu faktor teknis meliputi kesulitan menentukan ukuran kinerja dan keterbatasan sistem informasi. Sedangkan faktor organisasional, meliputi: komitmen manajemen, otoritas pembuatan keputusan, dan pelatihan.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan oleh peneliti terdapat beberapa kesesuaian antara peneliti terdahulu dengan hasil yang diperoleh dari wawancara yang dilakukan di Inspektorat, Bagian Organisasi, BAPPEDA dan Kantor Kecamatan Bangkalan. Faktor yang dapat mempengaruhi implementasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah komitmen organisasi, peran APIP serta faktor teknis yaitu kesulitan dalam menentukan ukuran kinerja, tujuan dan sasaran organisasi. Hasil survey pendahuluan ini dapat didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Nurkhamid (2008) yang mengemukakan bahwa permasalahan pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja dapat muncul pada

tahap pengembangan sistem pengukuran kinerja maupun pada tahap penggunaan hasil dari implementasi sistem pengukuran kinerja.

Selain itu, penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Muhamad dan Seno (2012) mengungkapkan bahwa faktor-faktor penghambat dalam mengimplementasikan perencanaan kinerja tahunan adalah keterbatasan sumber daya aparatur yang terlibat dalam kegiatan baik secara kuantitas maupun kualitas; kekurangmatangan pihak SKPD maupun pihak-pihak terkait dalam menetapkan rencana kegiatan dan belum optimalnya pelaksanaan fungsi koordinasi, integrasi, sinergi dan sinkronisasi antara satu SKPD dengan SKPD lainnya dalam kegiatan lintas SKPD. Sedangkan peneliti lain dilakukan oleh Wiwik, Irda dan Hidayatul (2015) mengemukakan bahwa faktor yang menghambat dalam akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah masalah kemampuan sumber manusia yang terkait dengan perencanaan, pelaksanaan anggaran dan pelaporan; belum optimalnya komitmen semua pihak untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan; dan terkadang PAGU definitif keluar secara mendadak sehingga koordinasi antara pihak perencanaan dengan pihak terkait tidak efektif.

Hasil penelitian diatas sesuai dengan yang dilakukan oleh peneliti saat melakukan observasi awal di Kantor Kecamatan Bangkalan, karena faktor penghambat dalam penyusunan SAKIP berawal dari kurangnya keinginan perangkat daerah untuk lebih maju atau menguasai dalam penyusunan perencanaan kerja. Serta keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh sumber daya manusia sehingga seringkali tidak terjadi sinkronisasi antara renstra yang telah dibuat selama lima tahunan dengan rencana kerja tahunan. Bukan hanya itu saja tetapi dalam penentuan indikator kinerja utama masih mengalami kesulitan karena

beberapa instansi masih mengacu pada *input* bukan pada *outcome*. Di buktikan dengan data sebagai berikut:

Tabel 1.2
Rincian Penilaian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
Kantor Kecamatan Bangkalan

	Komponen yang Dinilai	Bobot	2016	2017	2018
			Nilai	Nilai	Nilai
a.	Perencanaan Kinerja	30	6,30	3,77	13,58
b.	Pengukuran Kinerja	25	5,31	2,81	7,81
c.	Pelaporan Kinerja	15	8,29	3,12	3,66
d.	Evaluasi Kinerja	10	0,50	2,13	3,13
e.	Capaian Kinerja	20	6,01	1,25	5,63
	Nilai Hasil Evaluasi	100	26,41	13,09	33,83
	Tingkat Akuntabilitas Kinerja		Sangat Kurang	Sangat Kurang	Cukup

Sumber: Laporan Hasil Evaluasi Inspektorat Bangkalan

Sedangkan peneliti lain yaitu dari Ratna dan Hidayati (2016) mengemukakan bahwa permasalahan pelaksanaan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat muncul karena kinerja pegawai yang kurang disiplin dalam pelaksanaan tupoksinya dan jumlah pegawai yang masih kurang jika dibandingkan dengan jumlah masyarakat yang dilayani. Palenga (2017) mengemukakan bahwa permasalahan penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah disebabkan belum adanya keselarasan antar dokumen perencanaan dalam satu entitas organisasi dan indikator kinerja dan target realisasi capaian belum terukur dengan baik.

Hasil penelitian ini sesuai dengan observasi awal yang dilakukan peneliti, karena permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah kurangnya tanggungjawab yang dilakukan oleh pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini yang tidak mendorong SKPD untuk menerapkan anggaran berbasis kinerja. Selain itu masih banyak SKPD yang belum mengerti dalam perencanaan sehingga tidak terjadi sinkronisasi antara rencana strategis lima tahunan dengan rencana kerja tahunan.

Dalam observasi awal yang dilakukan di beberapa tempat, dapat digolongkan yang memiliki pengaruh dalam implementasi SAKIP adalah komitmen organisasi, peran APIP, faktor teknis yaitu kesulitan dalam menentukan ukuran kinerja, tujuan dan sasaran organisasi. Sedangkan faktor penghambat dalam penyusunan SAKIP karena kurangnya keinginan perangkat daerah untuk lebih maju serta keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh sumber daya manusia

Dalam penelitian sebelumnya juga pernah melakukan penelitian yang membahas tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Sebagai pembeda dalam penelitian sebelumnya, disini peneliti tidak hanya menjelaskan tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penilaian SAKIP melainkan lebih fokus terhadap permasalahan yang terjadi dan praktik yang dapat memperbaiki dalam melaksanakan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah. Selain itu hal yang dapat menarik perhatian peneliti untuk melakukan penelitian ini karena selama tiga tahun berturut-turut Kabupaten Bangkalan berhasil memperbaiki SAKIP dengan perolehan nilai semakin meningkat setiap tahunnya, tetapi tidak terlepas dari

perbaikan yang harus dilakukan untuk terus mendapatkan nilai yang memuaskan.

Peneliti akan berfokus pada komponen penilaian selama tiga tahun, dimana titik penilaian SAKIP yang masih memiliki selisih nilai yang paling tinggi dan yang masih perlu disorot dalam perbaikan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan penelitian di Kantor Kecamatan Bangkalan, karena berdasarkan data yang diperoleh dari Inspektorat nilai yang diperoleh masih kurang memuaskan. Hal ini membuktikan bahwa sistem dan tatanan belum bisa diandalkan untuk penerapan manajemen kinerja dan masih perlu banyak perbaikan sebagai perubahan yang mendasar.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu mengungkapkan :

1. Komponen apa saja yang dapat mempengaruhi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Bangkalan
2. Strategi apa yang dilakukan untuk memperbaiki penilaian sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah di Kabupaten Bangkalan.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui komponen yang dapat mempengaruhi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah
2. Untuk memperbaiki sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perangkat daerah dalam melaksanakan tanggungjawab atas tugas pokok dan fungsinya sebagai perangkat daerah yang memiliki peran dalam mengembangkan organisasinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Manfaat teoritis

Manfaat dari penelitian ini di harapkan dapat menambah informasi, memberikan pengetahuan dan wawasan khususnya di bidang akuntansi sektor publik mengenai implementasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah