

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintahan Indonesia masih menganut sistem pemerintahan yang sentralistik, dimana pemerintah pusat dengan kewenangannya yang sangat luas dapat mendikte serta mendominasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Eksploitasi besar-besaran dilakukan terhadap sumber daya alam yang dimiliki daerah setempat. Sementara pembagian yang adil dan merata hanya merupakan harapan yang tidak kunjung tercapai, seperti yang dialami oleh daerah Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Riau, Kalimantan, Papua dan daerah Indonesia lainnya. Daerah-daerah tersebut masih miskin walaupun mempunyai sumber daya alam yang melimpah ruah. Pada masa itu, otonomi dan desentralisasi hanya merupakan jargon politik belaka (Mardiasmo, 2000) yang dianggap oleh pemerintah pusat sebagai angin lalu dan tidak perlu diperhatikan.

Masa Orde Baru berakhir diganti dengan orde reformasi yang memberikan harapan kepada Pemerintah Daerah untuk dapat mengelola daerahnya sendiri, maka pemerintah pusat mengeluarkan UU no. 22 tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU no. 25 tahun 1999 diganti dengan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang merupakan salah satu bagian dari proses demokratisasi dan pengakuan otonomi, pluralisme serta keanekaragaman masyarakat Indonesia. Kebijakan otonomi daerah di Indonesia diyakini sebagai perubahan paradigma di dalam sistem pemerintahan Indonesia yang

bertujuan menciptakan iklim demokratis terkait dengan pola hubungan pemerintah pusat dan daerah. (Gunawan, 2005)

Salah satu tanda reformasi adalah dengan adanya perubahan paradigma sistem pemerintahan Indonesia. Perubahan tersebut dari sistem yang sentralistik (kebijakan dan kendali ditangan pemerintah pusat seluruhnya) menjadi sistem yang desentralistik (Pemerintah Daerah mendapatkan kewenangan untuk mengelola daerahnya sendiri). Proses perubahan ini terjadi karena didorong oleh tuntutan masyarakat yang menghendaki pemerintah melakukan reformasi di dalam lembaga-lembaganya guna untuk memberantas KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) sehingga dapat menciptakan lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab dan sebagai upaya pemulihan perekonomian negara melalui pemberdayaan daerah (Rohmatul, 2005).

Di antara Pemerintah Daerah diharuskan menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang secara riil mencerminkan niat pemerintah untuk mengantisipasi usaha pemulihan ekonomi daerah dan memenuhi kehendak masyarakat untuk melakukan perubahan di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Berdasarkan PP no. 108 tahun 2000 Pemerintah Daerah diwajibkan untuk membuat dokumen perencanaan daerah yaitu Propeda/Renstrada untuk dasar evaluasi pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada DPRD atas kegiatan yang telah dilaksanakannya (PP, No. 108, 2000)

Untuk mewujudkan pemerintahan yang bertanggung jawab, maka berdasarkan Inpres no. 7 tahun 1999, setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), karena selama ini kinerja instansi pemerintah banyak disorot oleh masyarakat luas. Masyarakat kini mulai menanyakan nilai yang mereka

peroleh atas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah. Selama ini masyarakat sebagai salah satu *stakeholders* belum puas dengan kualitas pelayanan yang telah diberikan oleh instansi pemerintah. Selain itu, pengukuran kinerja yang lama hanya melihat bagaimana kemampuan instansi pemerintah menyerap anggaran. Dengan kata lain, apabila instansi tersebut bisa menyerap anggaran 100%, maka instansi tersebut dapat dikatakan mempunyai kinerja yang baik, meskipun apa yang telah dicapai masih jauh dibawah harapan rakyat.

Penyusunan LAKIP dimaksudkan untuk mewujudkan visi, misi, tujuan, dan sasaran melalui tingkat pencapaian pelaksanaan program-program yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi instansi. Di samping itu, LAKIP juga bertujuan untuk meningkatkan *good governance* pemerintah dan sebagai bentuk perwujudan akuntabilitas publik kepada *stakeholders*, dalam hal ini masyarakat dan wakil masyarakat di DPRD. Hal tersebut dapat disimpulkan, bahwa kewajiban setiap instansi pemerintah untuk menyusun LAKIP ini diarahkan untuk evaluasi kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan dan pertanggungjawaban instansi tersebut atas kegiatan yang dilakukan.

LAKIP yang disusun merupakan uraian dari pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi suatu instansi pemerintah dalam rangka pencapaian visi dan misi serta penjabarannya. Oleh karena itu, dalam LAKIP mencakup laporan tentang hasil kinerja instansi pemerintah yang didasarkan pada ukuran kinerja masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*). Dimana laporan hasil kinerja instansi pemerintah tersebut merupakan cerminan kinerja instansi pemerintah yang ditinjau dari beberapa aspek pengukuran kinerja yang meliputi aspek keuangan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, metode kerja,

pengendalian manajemen, dan kebijaksanaan lain yang mendukung pelaksanaan tugas utama instansi.

Suatu instansi pemerintah dan *stakeholders* LAKIP merupakan suatu langkah maju dalam memecahkan permasalahan tentang pengukuran kinerja di organisasi pemerintahan. Sebab, pengukuran kinerja atas dasar keuangan (anggaran) dinilai memiliki keterbatasan untuk menggambarkan kinerja organisasi yang sesungguhnya. Hal ini menunjukkan bahwa belum tersedianya indikator kinerja (*performance indicator*) yang memadai untuk mengukur kinerja pemerintah. Disebabkan *output* organisasi pemerintah yang hanya berupa pelayanan publik tidak mudah diukur (Liliyana, 2006)

LAKIP sebagai alat ukur kinerja suatu instansi pemerintah yang dianggap mempunyai keunggulan dibandingkan pengukur kinerja yang digunakan untuk organisasi pemerintah sebelumnya. Keunggulan yang dimiliki LAKIP adalah dipertimbangkannya beberapa aspek pengukuran selain aspek keuangan untuk mengukur kinerja instansi pemerintah dan memfokuskan pengukuran pada program kerja dan tujuan yang ditetapkan oleh instansi yang bersangkutan. Selain itu, LAKIP juga mendorong setiap instansi pemerintah untuk membuat rencana strategis (*renstra*) yang digunakan sebagai dasar pengukuran kinerja, sehingga sebagai bahan evaluasi dan pengendalian atas pelaksanaan program kerja instansi tersebut (Bangkalan dalam angka).

Walaupun setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk membuat laporan akuntabilitas kinerja, tetapi masih ada kendala - kendala disana sini dalam mengukur kinerja tersebut. Ini disebabkan setiap individu di dalam organisasi kurang mengetahui bagaimana mengukur kinerja tersebut, karena banyak produk-produk yang dihasilkan bersifat *intangible*.

Mengingat pentingnya pengukuran kinerja bagi lembaga/instansi pemerintah, maka penelitian ini mengambil judul **“Pengukuran Kinerja Anggaran di Pemerintah Kabupaten Bangkalan (Studi Kasus pada Dinas Koperasi dan UKM Daerah)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Mekanisme pengukuran kinerja anggaran berdasarkan LAKIP di Pemerintah Kabupaten Bangkalan?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi berkaitan dengan pengukuran kinerja anggaran di Pemerintah Kabupaten Bangkalan?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan penelitian

1. Mengetahui mekanisme pengukuran kinerja anggaran berdasarkan LAKIP di Pemerintah Kabupaten Bangkalan.
2. Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Bangkalan ketika pengukuran kinerja anggaran berlangsung terutama pada Dinas Koperasi dan UKM.

1.3.2 Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah Kabuapten Bangkalan

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan masukan yang bisa digunakan oleh Pemerintah Kabupaten sebagai pertimbangan untuk pengukuran kinerja anggaran secara transparan dan akuntabel.

2. Bagi Penulis

Sebagai bahan masukan obyek nyata dalam penyempurnaan pengetahuan yang pernah diperoleh selama kuliah dan

memberikan kesempatan membandingkan dan menerapkan teori-teori tentang pengukuran kinerja anggaran.

3. Bagi Pihak Lain

Sebagai bahan perbandingan yang berguna dalam menambah pengetahuan, khususnya yang berminat dengan pembahasan mengenai pengukuran kinerja anggaran.

1.4 Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap penulisan ini, maka penulis membagi dan menguraikan secara sistematis melalui sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang penelitian, perumusan dan pembatasan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II : Landasan Teori

Bagian ini menguraikan beberapa pengertian yang berkaitan dengan organisasi pemerintahan, anggaran daerah, pengukuran kinerja sektor publik, indikator kinerja, proses penyusunan sistem pengukuran kinerja, proses penerapan sistem pengukuran kinerja, dan laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

BAB III : Metodologi Penelitian

Metode penelitian berisi tentang teknik penelitian yang dipilih. Dalam hal ini digunakan metode analisis deskriptif. Dalam metode penelitian tersebut juga dibahas mengenai teknik pengumpulan data yaitu dokumenter dan wawancara. Dokumenter berasal dari jurnal, LAKIP, sedangkan wawancara dilakukan di Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Keuangan, dan

Bawasda serta pada Dinas Koperasi dan UKM di Pemerintah Kabupaten Bangkalan.

BAB IV : Pembahasan

Pembahasan merupakan uraian tentang penyajian data yang berupa gambaran umum dan gambaran keuangan Pemerintah Kabupaten Bangkalan. Dalam pembahasan tersebut juga menjelaskan mengenai bagaimana mekanisme pengukuran kinerja berdasarkan LAKIP yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bangkalan terutama pada Dinas Koperasi dan UKM, dan apa kendala-kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Bangkalan terutama pada Dinas Koperasi dan UKM ketika pengukuran kinerja anggaran berlangsung.

BAB V : Penutup

Bagian ini berisi tentang kesimpulan dan saran-saran yang kiranya berguna bagi perbaikan pengukuran kinerja anggaran pada periode berikutnya.