

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penguatan akuntabilitas kinerja merupakan salah satu program reformasi birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Penguatan ini juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Penguatan akuntabilitas ini dilaksanakan melalui penerapan sistem manajemen kinerja yang dikenal dengan istilah sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (Budiarmo, 2014).

Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) merupakan sistem akuntabilitas yang mengacu pada prinsip sistem manajemen berbasis kinerja (Wahyuni, 2012). Penerapan sistem manajemen kinerja atau SAKIP memungkinkan organisasi untuk merencanakan, mengukur dan mengontrol kinerja mereka, sehingga keputusan, sumber daya dan kegiatan dapat lebih sesuai dengan strategi untuk mencapai hasil yang diinginkan secara berkelanjutan (Baird *et al.*, 2012; Chan, 2013).

Penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) pertama kali dicanangkan oleh pemerintah Indonesia yaitu sejak diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai visi dan tujuan instansi. SAKIP memuat dokumen perencanaan yang mengacu pada prinsip-prinsip organisasi modern dan pertanggungjawaban dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). SAKIP

ini diharapkan menjadi sistem yang handal untuk memperbaiki proses-proses pengambilan keputusan mulai dari perumusan kebijakan strategis, perencanaan kinerja tahunan, pengukuran kinerja, laporan akuntabilitas kinerja, serta evaluasi dan tindak lanjut atas evaluasi, berupa perbaikan atau pemecahan atas masalah yang dihadapi secara berkelanjutan (Nusantoro, 2009).

Akuntabilitas menjadi kata kunci dari sistem tersebut yang memiliki makna sebagai perwujudan dari kewajiban instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui laporan akuntabilitas yang disusun secara periodik. Untuk memastikan terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang lebih akuntabel, berbagai upaya sudah dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk penerbitan undang-undang dan peraturan, tetapi pelaksanaan akuntabilitas instansi pemerintah masih juga belum maksimal (Karim *et al.*, 2014).

Selama ini penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah lebih fokus pada proses pelaporan akuntabilitas dibandingkan dengan strategi peningkatan kinerja (Budiarmo, 2014). Hal senada disampaikan oleh Afrianti *et al.* (2015) yang menyatakan bahwa akuntabilitas masih dipahami oleh instansi pemerintah hanya sebatas pada pelaporan penggunaan anggaran melalui penyusunan laporan keuangan. Akibatnya, entitas menganggap bahwa kewajiban mempertanggungjawabkan kegiatan secara memadai itu hanya sebatas melaporkan penggunaan dananya, tanpa mengevaluasi manfaat dari kegiatan tersebut terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Penerapan SAKIP akan efektif bilamana SAKIP yang memuat dokumen rencana manajemen strategis dijadikan alat untuk mencapai tujuan organisasi dan menghasilkan

laporan akuntabilitas kinerja sebagai dokumen pertanggungjawaban kepada publik (Nusantoro, 2009). Dengan demikian, instansi pemerintah harus memperhatikan dua aspek penting yaitu akuntabilitas dan peningkatan kinerja yang diukur menggunakan sistem pengukuran kinerja.

Untuk mengetahui sejauh mana instansi pemerintah mengimplementasikan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta sekaligus untuk mendorong adanya peningkatan kinerja pemerintah maka perlu dilakukan evaluasi implementasi SAKIP. Tujuan dari evaluasi ini adalah untuk menganalisa implementasi SAKIP dan memberikan rekomendasi perbaikan (Jurnali dan Nabiha, 2015). Setelah tujuh belas tahun penerapan SAKIP dicanangkan, hasil evaluasi SAKIP di sebagian besar Pemerintah Kabupaten/Kota masih belum menunjukkan hasil yang baik. Berdasarkan laporan Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi hasil evaluasi SAKIP Kabupaten/Kota dalam dua tahun terakhir ini masih sebagian besar berada di predikat “cukup” ke bawah yang berarti bahwa sebagian besar instansi pemerintah kabupaten/kota walaupun sudah memiliki sistem manajemen kinerja tapi sistem dan tatanan masih kurang bisa diandalkan dan masih perlu banyak perbaikan yang mendasar. Namun jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, nilai evaluasi SAKIP Kabupaten/Kota sudah menunjukkan perbaikan.

Pada tahun 2016, hasil evaluasi SAKIP Kabupaten/Kota yang memperoleh predikat B ke atas sudah mencapai 14% dari 475 Pemerintah Kabupaten/Kota yang dievaluasi, namun rata-rata nilai evaluasi SAKIP pemerintah kabupaten/kota masih belum beranjak dari kategori C yaitu hanya mencapai nilai 49,87. Sedangkan pada tahun 2017, meskipun jumlah Pemerintah Kabupaten/Kota yang mendapatkan nilai evaluasi dengan prediukat B keatas

semakin banyak yaitu 35% atau 171, tetapi masih ada 65% atau 312 Pemerintah Kabupaten/Kota yang berpredikat CC kebawah, dan menjadi perhatian untuk diperbaiki pada tahun-tahun berikutnya.

Tabel 1.1
Hasil Evaluasi SAKIP Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2016-2017

Kategori	Nilai Angka	Interpretasi	Hasil Evaluasi SAKIP	
			Tahun 2016	Tahun 2017
AA	>90 – 100	Sangat Memuaskan	-	-
A	>80 – 90	Memuaskan	2	2
BB	>70 – 80	Sangat Baik	10	30
B	>60 – 70	Baik	57 14%	139 35%
CC	>50 – 60	Cukup		
C	>30 – 50	Kurang	406	312
D	0 – 30	Sangat Kurang	86%	65%
Jumlah yang dievaluasi			475	483

Sumber : Laporan KEMENPANRB (data diolah, 2018)

Taufik (2013) menjelaskan bahwa penyebab rendahnya nilai evaluasi SAKIP terletak pada kelemahan penyusunan dokumen perencanaan. Dokumen perencanaan yang disusun pada umumnya tidak memuat indikator kinerja yang obyektif dan terukur yang dapat mengukur keberhasilan atau kegagalan dari sasaran yang telah ditetapkan. Akibatnya proses pengukuran kinerja, yaitu membandingkan antara target dengan realisasi, tidak bisa dilakukan dengan benar. Fenomena yang terjadi adalah dokumen perencanaan umumnya hanya memuat program dan kegiatan sebagai pelaksanaan janji-janji kepala daerah yang sulit untuk diukur keberhasilan pertanggungjawabannya (Taufik, 2013).

Permasalahan penerapan sistem akuntabilitas kinerja dapat muncul pada tahap pengembangan sistem pengukuran kinerja maupun pada tahap penggunaan hasil dari implementasi sistem pengukuran kinerja (Nurkhamid, 2008). Permasalahan ini sering kali muncul karena dipicu oleh motivasi

pengukuran kinerja yang dilakukan instansi pemerintah lebih mengutamakan keinginan pimpinan untuk mematuhi ketentuan pemerintah pusat serta kepentingan parlemen, bukan untuk akuntabilitas publik (Akbar *et al.* 2012; Sofyani dan Akbar, 2013). Akibatnya timbul pemahaman yang keliru dari aparatur pemerintah bahwa penyusunan LAKIP dianggap sebagai formalitas atau hanya sebatas pemenuhan tuntutan tertib administratif saja, sehingga kualitas substansi, keakurasian informasi, dan pengukuran kinerja pemerintah yang dilaporkan pada LAKIP masih rendah (Yusrianti dan Safitri, 2015).

Salah satu bagian penting dari sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah atau sistem manajemen kinerja di sektor publik adalah pengukuran kinerja, yaitu pemantauan yang dilakukan untuk mengetahui bagian mana yang perlu perbaikan sehingga akan menghasilkan perilaku yang diinginkan untuk menghasilkan peningkatan kinerja (Fryer *et al.*, 2009). Bititci *et al.* (2006) dalam penelitiannya mengungkapkan keberhasilan penerapan dan penggunaan sistem pengukuran kinerja melalui perubahan budaya organisasi mendorong gaya manajemen yang lebih partisipatif dan konsultatif. Hal senada disampaikan oleh Keathly dan Aken (2013), dengan menggunakan metode *systematic literature review* (SLR), mereka menemukan faktor-faktor keberhasilan penerapan sistem pengukuran kinerja yang sering ditemukan sebagai faktor utama oleh banyak peneliti sebelumnya adalah faktor dukungan dan komitmen pimpinan (Cavaluzzo dan Ittner, 2004; Biron *et al.*, 2011; Mansor *et al.*, 2012), faktor budaya organisasi (Bititci *et al.*, 200; De Waal dan Counet, 2009; Baird *et al.*, 2012), program insentif (Rabbani *et al.*, 2011; Sharma, B., 2011; Prabhu, D., 2012) dan faktor pelatihan (Cavaluzzo dan Ittner, 2004; Tung *et al.*, 2011; Baird *et al.*, 2012).

Penelitian yang dilakukan di Indonesia, faktor-faktor yang berpengaruh signifikan terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) telah dilakukan oleh Nusantara (2009) yang menyatakan bahwa pedoman LAKIP, komitmen pemerintah daerah dan dukungan pemerintah pusat merupakan faktor-faktor yang berpengaruh signifikan terhadap efektivitas penerapan SAKIP. Di dalam penelitian tersebut, Nusantara (2009) mengukur variabel komitmen pemerintah daerah meliputi: komitmen pimpinan, koordinasi, pelatihan dan partisipasi *stakeholders* daerah. Dengan menggunakan *middle range model*, Nusantara (2009) menyimpulkan faktor pelatihan memiliki pengaruh yang rendah terhadap efektivitas penerapan SAKIP dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya.

Penelitian tersebut diilhami oleh penelitian Yang dan Hsieh (2007) yang menyatakan bahwa faktor dukungan politik, partisipasi *stakeholders*, dukungan organisasi, pelatihan mempengaruhi efektivitas penerapan atau implementasi sistem manajemen kinerja. Penelitian Nusantara (2009) juga diperkuat oleh Pardede (2017) bahwa efektivitas penerapan SAKIP sangat dipengaruhi oleh dukungan pemerintah pusat. Namun, Febiani *et al.* (2016) menemukan fakta sebaliknya bahwa dukungan pemerintah pusat tidak berpengaruh terhadap efektivitas penerapan SAKIP.

Nurkhamid (2008) meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi inovasi sistem pengukuran kinerja instansi pemerintah dan hasilnya menunjukkan bahwa komitmen manajemen, pelatihan dan budaya organisasi berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja. Pendapat ini diperkuat oleh Wahyuni (2012) yang menemukan faktor budaya organisasi, kejelasan

kontrak kinerja serta pembinaan dan pengawasan berpengaruh positif terhadap penerapan SAKIP pemerintah daerah di Indonesia.

Sofyani dan Akbar (2013) juga memperkuat hasil penelitian Nurkhamid (2008) yang menemukan faktor organisasional pelatihan dan respon organisasi yang terbuka terhadap perubahan berpengaruh positif dengan implementasi sistem pengukuran kinerja untuk pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja, dan penggunaan informasi kinerja. Namun tidak untuk faktor komitmen manajemen, hasil penelitian mereka menyatakan bahwa tidak ada hubungan antara komitmen manajemen dengan implementasi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) di Pemerintah Daerah.

Selain faktor-faktor di atas, faktor yang tidak bisa diabaikan dalam mempengaruhi keberhasilan sistem manajemen kinerja adalah pemberian insentif atau pemberian *reward* baik kepada individu maupun organisasi sebagai upaya peningkatan kinerja. Baird *et al* (2012) dalam penelitiannya menemukan keterkaitan kinerja dengan *reward* atau insentif baik berupa *financial* maupun *non financial* sangat berpengaruh terhadap efektivitas penerapan sistem manajemen kinerja di sektor publik. Namun tidak demikian dengan hasil penelitian Sofyani dan Akbar (2013) yang menemukan bahwa insentif tidak mendukung keberhasilan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Berdasarkan kajian teori dan hasil beberapa penelitian di atas, diketahui bahwa efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sangat tergantung pada kondisi organisasi. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menguji dan menganalisis pengaruh faktor-faktor organisasional berupa komitmen pimpinan, pelatihan, insentif dan dukungan pemerintah pusat serta faktor budaya organisasi terhadap efektivitas penerapan sistem

akuntabilitas kinerja instansi pemerintah khususnya pada organisasi perangkat daerah (OPD) di Pemerintah Kabupaten.

Selain kelima faktor tersebut belum pernah diuji secara bersamaan, perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya yaitu terletak pada unit analisis, objek yang digunakan dalam penelitian serta waktu dan tempat penelitian. Meskipun faktor-faktor yang digunakan dalam penelitian ini tidak menunjukkan semua daftar faktor organisasional yang berpengaruh dalam penelitian sebelumnya, faktor-faktor tersebut dipilih karena dua alasan. Pertama, faktor komitmen pimpinan, pelatihan, insentif, dan budaya organisasi merupakan merupakan faktor-faktor yang sering dikutip oleh peneliti sebelumnya (Keathly dan Aken, 2013). Kedua, kelima faktor tersebut telah teridentifikasi dalam penelitian sebelumnya sebagai faktor *contingency* yang berpengaruh terhadap efektivitas penerapan SAKIP dan masih dijumpai adanya perbedaan hasil penelitian khususnya untuk variabel insentif dan dukungan pemerintah pusat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan maka permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Apakah ada pengaruh signifikan komitmen pimpinan terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten?
- 2) Apakah ada pengaruh signifikan pelatihan terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten?

- 3) Apakah ada pengaruh signifikan insentif terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten?
- 4) Apakah ada pengaruh signifikan dukungan pemerintah pusat terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten?
- 5) Apakah ada pengaruh signifikan budaya organisasi terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti secara empiris, dan menganalisa hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pengaruh komitmen pimpinan terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten;
- 2) Pengaruh pelatihan terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten;
- 3) Pengaruh insentif terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten;
- 4) Pengaruh dukungan pemerintah pusat terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten; dan

- 5) Pengaruh budaya organisasi terhadap terhadap efektivitas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- 1) Membantu para praktisi dan instansi pemerintah dalam memahami dan mengembangkan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) khususnya pada organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kabupaten se-Madura dalam rangka mencapai efektivitas penerapan SAKIP sebagai upaya peningkatan kinerja instansi pemerintah yang nyata.
- 2) Sebagai masukan kepada penentu kebijakan dalam membuat keputusan agar implementasi SAKIP dapat bermanfaat bagi organisasi maupun pegawai serta dapat meningkatkan kinerja instansi pemerintah dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penerapan SAKIP.
- 3) Memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan sebagai sarana belajar untuk mengintegrasikan pengetahuan dan kemampuan khususnya yang terkait dengan efektivitas penerapan (implementasi) sistem manajemen kinerja sektor publik atau dikenal dengan istilah sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dalam rangka mewujudkan penguatan akuntabilitas kinerja .dan penggunaan sistem pengukuran kinerja.
- 4) Sebagai masukan bagi penelitian selanjutnya dalam mengembangkan penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah menjadi lebih efektif.