

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Semenjak era reformasi yang dimulai pada tahun 1998 bangsa Indonesia telah maju selangkah lagi menuju era keterbukaan, hal ini terlihat dari semakin tingginya kesadaran masyarakat terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Kesadaran tersebut berdampak pada semakin meningkatnya tuntutan penyelenggaran pemerintah kearah yang lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel, tidak terkecuali transparansi dalam penyelenggaran pemerintah daerah (Pemda). Tuntutan akuntabilitas di sektor publik sangat terkait dengan perlu dilakukannya transparansi dan pemberian informasi kepada publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik, hal ini merupakan salah satu dampak dari otonomi daerah di era setelah reformasi.

Diberlakukannya otonomi daerah pasca reformasi memang menghadirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan, sistem sentralisasi diganti dengan desentralisasi. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dua kali revisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 23 Tahun 2014. Menurut UU No 23 Tahun 2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Pelimpahan wewenang kepada Pemda dimaksudkan untuk mencapai suatu pemerintahan yang efektif dan efisien, sehingga profesionalitas, transparansi, dan akuntabilitas menjadi hal yang penting sebagai basis kinerja pemerintahan daerah di era otonomi.

Menurut Mardiasmo (2004) transparansi dapat diartikan sebagai suatu keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Sedangkan akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan

kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut (Mardiasmo, 2004).

Untuk memenuhi tuntutan akuntabilitas tersebut selain laporan keuangan, Pemda juga diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya melalui media pertanggungjawaban berupa laporan kinerja secara periodik. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam laporan ini akan terlihat bagaimana kinerja dan pencapaian prestasi, maupun masalah yang dihadapi dalam penyelenggaraan Pemda setiap tahunnya. Laporan pertanggungjawaban ini harus memiliki ukuran kinerja yang jelas, tepat, teratur, dan efektif.

Setiap organisasi memerlukan pengendalian manajemen untuk mencapai tujuannya. Dalam melaksanakan aktivitasnya, *organisasi* melibatkan individu-individu yang terdiri dari *pimpinan hingga pegawai*. Setiap individu ini mempunyai keinginan dan tujuan masing-masing, bila tujuan individu tidak selaras dengan tujuan organisasi maka tujuan organisasi tidak dapat tercapai. Untuk itu diperlukan suatu pengendalian kerja, sehingga tujuan individu bisa diarahkan untuk mencapai tujuan organisasi. Salah satu alat untuk mencapai hal tersebut adalah dengan adanya sistem pengendalian manajemen yang baik.

Pengendalian manajemen tidak hanya relevan diterapkan untuk organisasi bisnis, akan tetapi juga dapat diadopsi pada organisasi sektor publik (Mahmudi, 2007). Sistem pengendalian manajemen sektor publik berguna untuk meramalkan biaya untuk tiap level aktifitas, anggaran, evaluasi kinerja, dan motivasi karyawan. Sistem pengendalian manajemen adalah semua usaha untuk menjamin bahwa sumber daya perusahaan digunakan secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan perusahaan (Suadi, 2001), dengan kata lain pengendalian manajemen dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa sumber

manusia, fisik dan teknologi dialokasikan secara efektif dan efisien agar mencapai tujuan organisasi secara menyeluruh.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemda yang efektif dan efisien, maka perlu adanya suatu pengukuran kinerja sebagai bentuk pengendalian terhadap kinerja pegawai instansi Pemda dalam melaksanakan fungsinya. Mardiasmo (2004) menjelaskan terdapat beberapa maksud dalam pengukuran kinerja diantaranya yaitu, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan, mewujudkan pertanggungjawaban publik, dan untuk memperbaiki komunikasi kelembagaan. Pengukuran kinerja dikatakan penting mengingat melalui pengukuran kinerja dapat diketahui seberapa tepat pegawai telah menjalankan fungsinya. Ketepatan pegawai dalam menjalankan fungsinya akan sangat berpengaruh terhadap pencapaian kinerja instansi pemerintah secara keseluruhan. Kinerja instansi Pemda saat ini lebih banyak mendapat sorotan, karena masyarakat mulai mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi Pemda. Kondisi ini mendorong meningkatnya kebutuhan atas suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara pemerintah yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

Sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer sektor publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial (Mardiasmo, 2004). Kinerja sektor publik bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komprehensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat output yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat *intangibile output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik. Oleh karena itu, perlu dikembangkan ukuran kerja non-finansial.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah pemda diharuskan menyusun laporan terkait dengan pertanggungjawaban kinerja, salah satu bentuk laporannya yaitu Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) yang telah diatur dalam UU NO 23 tahun 2014. LPPD adalah laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 1 (satu) tahun anggaran, yang dibuat dalam rangka memberikan laporan pelaksanaan dan gambaran pencapaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

LPPD menggambarkan kinerja urusan yang ditangani oleh Pemda, untuk itu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menetapkan Indikator Kinerja Kunci (IKK) untuk masing-masing urusan. IKK merupakan indikator kinerja utama yang mencerminkan keberhasilan penyelenggaraan suatu urusan pemerintah. (Heriningsih, 2014). Pemda harus mengisi realisasi capaian dari masing-masing indikator yang telah ditetapkan tersebut. Tata cara penyusunan LPPD diatur lebih lanjut dalam PP No 3 Tahun 2007 tentang LPPD Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat. Selanjutnya LPPD kemudian akan di evaluasi agar terjadi sinkronisasi antara target yang ditetapkan dengan realisasi, sehingga terjadi perbaikan kualitas LPPD secara berkelanjutan.

Berdasar pada PP No.6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pemerintah melakukan tiga bentuk Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) yang salah satunya yaitu Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD). EKPPD merupakan suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja. EKPPD tersebut dilakukan untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya peningkatan kinerja berdasarkan prinsip tata pemerintahan yang baik.

Lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan EKPPD dijelaskan bahwa EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama, yang difokuskan pada informasi capaian kinerja pada tataran pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan menggunakan IKK. Hasil EKPPD tersebut berupa Laporan Hasil Evaluasi Peningkatan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LHEPKPPD). Laporan ini dikeluarkan pertama kali oleh Kemendagri tahun 2009 atas LPPD tahun 2007. Melalui kegiatan evaluasi ini pemerintah ingin mendorong setiap instansi pemerintah untuk merubah orientasinya dari orientasi *output* ke *outcome* atau sering disebut akuntabilitas kinerja.

Akuntabilitas kinerja memberi beberapa manfaat diantaranya, untuk menjawab keingintahuan masyarakat mengenai seberapa besar efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan setiap kegiatan publik oleh pemerintah yang dibiayai oleh uang rakyat. Hal ini menjadi salah satu tolok ukur utama dari akuntabilitas dan transparansi, yang merupakan salah satu prasyarat untuk terciptanya pemerintah yang baik dan terpercaya. Selain itu, pemerintah juga dapat sekaligus mengintrospeksi diri terhadap kemampuan dari setiap program yang dijalankan apakah telah mengarah pada tujuan akhir perencanaan atau belum.

Selain LPPD terdapat pula laporan Pemda yang terkait dengan akuntabilitas kinerja, yaitu Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Pemerintah mulai memperlihatkan perhatiannya pada implementasi akuntabilitas kinerja, yaitu dengan menerbitkan Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang direvisi menjadi Perpres No 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Perpres ini menginstruksikan setiap akhir tahun seluruh instansi pemerintah (dari eselon II ke atas) wajib menerbitkan LAKIP. LAKIP menggambarkan kinerja yang dicapai oleh suatu instansi pemerintah atas pelaksanaan program dan kegiatan yang dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). LAKIP merupakan media pertanggungjawaban dalam pencapaian visi misi organisasi.

LAKIP secara teori harusnya menggambarkan kinerja suatu instansi, namun kenyataannya LAKIP tidak menggambarkan capaian kinerja suatu instansi melainkan hanya menggambarkan program/kegiatan yang sudah dikerjakan. Hal ini dikarenakan sistem perencanaan yang diterapkan terkadang tidak sesuai dengan yang harus dilaporkan dalam LAKIP. Untuk itu LAKIP perlu dievaluasi, agar terjadi peningkatan akuntabilitas kinerja secara terus menerus. Evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dilaksanakan untuk memberikan gambaran sudah sejauh mana instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan kinerja atau hasil dari penggunaan anggaran.

Kriteria penilaian AKIP harus berdasarkan pada PP No 8 Tahun 2006, Inpres No 7 Tahun 1999, serta PermenPAN dan RB No 25 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Evaluasi LAKIP, yang mensyaratkan akan sebuah kinerja mulai dari sebuah perencanaan hingga capaian kerjanya. Hasil evaluasi AKIP tersebut bertujuan untuk memberikan dampak pada peningkatan kinerja lembaga pemerintahan. Apakah sistem yang dibangun sudah sesuai dengan visi misi yang telah ditetapkan, sehingga tujuan akhir yang dicapai diharapkan dapat memberikan dampak pada peningkatan sebuah pelayanan publik yang maksimal.

Maksud dari penyusunan LAKIP dan LPPD adalah output dan outcome yang berbasiskan pada tujuan kebijakan pelayanan masyarakat yang sesuai dengan indikator yang telah dibuat pemerintah pusat dan Pemda secara spesifik. LAKIP dan LPPD merupakan representasi kinerja pemerintah daerah selama satu tahun, Dengan cara ini kinerja suatu instansi pemerintah pada suatu tahun tertentu dapat dibandingkan kerjanya dengan tahun-tahun sebelumnya. Jika hal ini dapat dikonkritkan maka dapat menjadi salah satu pola alternatif bagi pola pertanggungjawaban seorang kepala daerah, sehingga kedua

laporan pertanggungjawaban kinerja perlu dievaluasi oleh pihak yang independen agar terjadi koreksi dan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Namun konsep akuntabilitas kinerja di sektor publik masih dijalankan setengah hati untuk menjadi budaya kerja di Indonesia. Dalam pandangan Pemda, LPPD dan LAKIP hanya bersifat formalitas belaka, belum banyak yang mengarah pada peningkatan kualitas implementasi. Hal ini dikarenakan LPPD dan LAKIP yang dibuat oleh pemda yang diserahkan ke Pusat dipandang belum ada umpan balik, serta dinilai tidak mengandung unsur “*reward and punishment*”. Sebagian besar Pemda mengeluhkan banyaknya laporan yang dibuat termasuk LPPD dan LAKIP, dan menganggap laporan-laporan tersebut sebagai beban, karena Pemda terlalu disibukkan dengan kegiatan pembuatan laporan dan cenderung mengganggu kegiatan rutin.

Kinerja penyelenggaraan Pemda akan dievaluasi menggunakan sistem pengukuran kinerja, evaluasi ini menggunakan LPPD dan LAKIP sebagai sumber informasi utama. Hasil evaluasi digunakan Pemerintah sebagai dasar untuk melakukan pembinaan, pengawasan, dan kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan otonomi atau pembentukan, penghapusan/penggabungan daerah otonom.

Kedua informasi ini sama-sama digunakan untuk evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka hasil evaluasi kedua laporan ini harus sinkron. Kedua laporan ini sama-sama menerapkan pengukuran kinerja untuk melihat capaian kinerja, sehingga kedua laporan tersebut bisa jadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik. Kedua laporan rutin ini, seharusnya memiliki akurasi yang terukur sehingga tidak menimbulkan persepsi yang berbeda pula. Namun kedua laporan ini masih berjalan sendiri-sendiri dan dibuat terpisah, serta di evaluasi oleh dua Kementerian yang berbeda yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN-RB) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Walaupun kedua jenis hasil penilaian ini dihasilkan

dari proses yang berbeda dan dilakukan oleh pihak yang berbeda, seharusnya mempunyai irisan yang sama dalam isinya dan memperoleh hasil yang sejalan. Apabila EKPPD provinsi dinilai baik seharusnya LAKIP juga dinilai baik.

Penelitian mengenai akuntabilitas kinerja kebanyakan dilakukan di sektor swasta seperti yang dilakukan oleh Putri pada tahun 2008 yang berjudul Analisis Pengukuran Kinerja Perusahaan dengan Konsep *Balanced Scorecard* yang dilakukan di Bank BTN. Untuk di sektor publik sendiri penelitian mengenai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pernah diteliti oleh Darwanis dan Chairunnisa (2013) yang melihat pengaruh Penerapan akuntansi keuangan daerah, pengawasan kualitas laporan keuangan, dan kejelasan sasaran terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan Aceh. Selain itu penelitian mengenai evaluasi terhadap sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah daerah juga pernah dilakukan oleh Taufik (2013) yang menyatakan hasil evaluasi implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2011, masih belum mengembirakan. Pemerintah Daerah yang ada di Indonesia belum ada yang mendapat nilai memuaskan dan baik, dan masih banyak ditemukan Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia dengan nilai agak kurang dan kurang. Karena pembahasan mengenai akuntabilitas kinerja dipemerintah daerah masih jarang diteliti maka pembahasan tentang akuntabilitas dan transparansi kinerja di sektor publik menjadi hal yang menarik untuk dikaji lebih lanjut.

Penelitian ini merujuk pada penelitian yang sebelumnya dilakukan oleh Asmoko (2015) mengenai korelasi opini audit BPK atas LKKL dengan hasil ELAKIP K/L, yang mana hasil penelitian menunjukkan tidak ada korelasi antara opini audit BPK atas LKKL dengan hasil evaluasi LAKIP K/L. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai **“Analisis Hubungan Hasil Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan**

Pemerintah Daerah (EKPPD) dengan Hasil Evaluasi Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (ELAKIP) Propinsi di Indonesia”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan hasil EKPPD provinsi oleh Kemendagri selama 3 tahun terakhir ini?
2. Bagaimana perkembangan hasil ELAKIP provinsi oleh KemenPAN & RB selama 3 tahun terakhir ini?
3. Apakah terdapat hubungan antara hasil EKPPD dengan hasil ELAKIP Provinsi di Indonesia?



1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui perkembangan hasil EKPPD provinsi oleh Kemendagri selama 3 tahun terakhir
2. Untuk mengetahui perkembangan hasil ELAKIP provinsi oleh KeMenPAN & RB selama 3 tahun terakhir
3. Untuk mengetahui Apakah terdapat hubungan antara hasil EKPPD dengan hasil ELAKIP Provinsi di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis

Penelitian ini dapat memberikan wawasan berfikir mengenai hubungan antara hasil EKPPD dengan hasil ELAKIP Provinsi di Indonesia

2. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan atau informasi untuk masukan perbaikan kinerja pemerintah Provinsi di Indonesia

3. Bagi pihak lain

penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi yang bermanfaat dan masukan sesuai dengan yang dibutuhkan.

