

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Untuk berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang sukses dibutuhkan manajemen keuangan pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan serta sesuai dengan kaidah dan sistem yang berlaku di Indonesia. Manajemen keuangan dianggap penting sebab penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin terlepas dari proses pembiayaan dan pengeluaran pemerintah. Sistem manajemen keuangan inilah yang memastikan tata kelola keuangan pemerintah dapat berjalan dengan semestinya dan terhindar dari praktik kecurangan. Maka dari itu, manajemen keuangan pemerintah harus dibentuk melalui langkah-langkah strategis serta mengandung konteks penegakan sistem keuangan yang baik dan berstruktur agar dapat memenuhi tuntutan dinamika pemerintahan dan pembangunan.

Proses manajemen keuangan yang dimaksud adalah tata kelola keuangan negara yang meliputi perencanaan anggaran, penyusunan dan penetapan anggaran, pelaksanaan anggaran, hingga pemeriksaan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran. Setiap tahapan dalam tata kelola keuangan pemerintah ini harus dijalankan dengan sinergi dan berkesinambungan agar timbul keterkaitan yang menjadi suatu sistem yang terintegrasi.

Dalam memahami tata kelola keuangan yang bersinergi dibutuhkan pemahaman atas mekanisme evaluasi. Untuk memperdalam mekanisme evaluasi tata kelola keuangan pemerintah tersebut, dipergunakanlah teori-teori Akuntansi Sektor Publik. Dalam Akuntansi Sektor Publik, proses evaluasi dikenal dengan penilaian kinerja atau pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja ini merupakan instrumen yang signifikan dalam proses pembentukan akuntabilitas sektor publik, demi terciptanya suatu *Good Governance* dalam tata kelola keuangan pemerintah tersebut.

Dalam proses pelaksanaan kegiatan pemerintahan, suatu *good governance* harus diciptakan terlebih dahulu, sesuai dengan TAP MPR RI NO. XI/MPR/1998

tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme. Diperkuat dengan diterbitkannya Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP), yang mengharuskan proses pemerintahan mempunyai suatu laporan akuntabilitas atas kerjanya. Maka dari itu, seluruh instansi pemerintah saat ini dituntut untuk menyusun sebuah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Keharusan untuk menyusun LAKIP ini mendorong pemerintah daerah untuk melakukan suatu perbaikan atas kinerja dan performa yang ditampilkan dalam memberikan pelayanan publik karena LAKIP mengharuskan sistem manajemen pemerintahan yang berbasis kinerja. Pengukuran kinerja ini dinilai penting, sebab dengan adanya hal ini, pemerintah dapat mempertanggungjawabkan kerjanya dalam mengelola Sumber Daya Negara dan membuat kebijakan bagi pelaksanaan kegiatan negara. Pertanggungjawaban kinerja pemerintah saat ini, dinilai lebih mempunyai akuntabilitas publik dengan adanya LAKIP tersebut. Tujuan akhir dari pelaporan berbasis kinerja ini adalah agar pengambilan keputusan di masa mendatang dapat dilaksanakan dengan lebih bijak, efektif, dan efisien.

Selain itu, pengukuran kinerja juga memberikan dampak positif pada munculnya transparansi informasi dalam kalangan instansi pemerintah, sesuai dengan mandat dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa asas-asas umum penyelenggaraan negara harus mencakup asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas dan akuntabilitas. Maka dari itu, dapat dipahami bahwa akuntabilitas merupakan poin yang krusial demi terbentuknya penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab terhadap masyarakat.

1.2 Identifikasi Masalah

Secara aktual di lapangan, selama hampir 15 tahun penerapan anggaran berbasis kinerja di Kota Padang, penerapan anggaran ini dinilai belum optimal. Hal ini dinilai dari masih banyaknya program yang terlihat hanya mengulang

program-program tahun sebelumnya. Selain itu, apabila ditelisik dari sisi penentuan besar anggaran, penentuannya belum sepenuhnya mengacu pada target kinerja tahun berikutnya yang berupa *output* dan *outcome*. Berdasarkan LAKIP Kota Padang tahun 2014-2017 dapat ditemukan bahwa selama 5 tahun terakhir ini penerapan anggaran berbasis kinerja di Kota Padang juga dinilai belum optimal. Hal ini didukung dengan pernyataan Menteri Menpan RB bapak Asman Abnur dikutip dari humas dalam artikel padangkita.com tertanggal 26 Januari 2018 yang berbunyi:

“Kami pasang target kenaikan nilai SAKIP dari tahun 2015 sampai 2017 mulai dominan di C bahkan ada yang D, maka pada tahun 2017 minimal harus C dan harus terus ditingkatkan menjadi B dan terus menjadi A. Karena jikalau ada daerah yang mendapatkan nilai C, saya katakana kepala daerahnya sudah gagal.”

Terlepas dari kenyataan bahwa penerapan laporan berbasis kinerja yang secara kasat mata dinilai belum optimal, adanya bencana alam berupa gempa berkekuatan 9.2 SR yang melumpuhkan hampir dari 80 persen infrastruktur Kota Padang pada tahun 2009, membuat Kota Padang harus mulai dari awal, dan berusaha melakukan upaya tambahan untuk dapat memulihkan sarana dan prasarana infrastrukturnya. Pemulihan ini telah diupayakan selama hampir 10 tahun, dengan menerapkan berbagai strategi manajemen untuk meningkatkan *output* dan *outcome* dengan anggaran yang ada.

Sejauh ini, Kota Padang telah menunjukkan pencapaian yang cukup memuaskan dalam kinerjanya. Hal ini dapat dilihat dari target tahun 2010 yaitu Rp 6,5 M, sementara hasil yang dicapai adalah sebesar Rp 7,3 M. Pada tahun 2011, target yang ditetapkan adalah Rp 7,5 M, dan hasil kinerja yang dicapai menunjukkan angka Rp 8,1 M. Dan pada tahun 2012 serta 2013, target yang ingin dicapai adalah Rp 10 M dan Rp 11 M, akan tetapi menunjukkan hasil Rp 10,3 M dan Rp 11,037 M. Dari hasil yang dicapai pada tahun 2010 hingga 2013 (periode setelah gempa), disinyalir bahwa renstra 2014-2017 akan mengalami peningkatan yang sama signifikannya. Data-data tersebut dapat dilihat dari LAKIP Kota Padang tahun terkait yang telah diunduh oleh peneliti.

Berdasarkan LAKIP Kota Padang (2014: 19), Kota Padang khususnya dan Sumatera Barat pada umumnya merupakan kawasan yang rawan terhadap

bencana gempa dan tsunami. Oleh karena itu, perlu disusun program serangkaian upaya untuk mengurangi adanya risiko bencana. Upaya lain yang perlu dilakukan adalah perencanaan kota baru mandiri di Kota Padang untuk mendukung keberadaan pusat perkantoran Pemerintahan Kota Padang yang nantinya diharapkan memberikan dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi baru dan penataan pemukiman baru di Kota Padang.

Pada hal, sejak tahun 2007 hingga tahun 2009, rata-rata pencapaian IMB Kota Padang menunjukkan angka 602 bangunan per tahun. Namun, selama periode pemulihan bencana alam setelah gempa, yaitu dari tahun 2010 hingga 2013 pembangunan di Kota Padang menunjukkan rata-rata 1000 bangunan per tahunnya.

Fenomena kenaikan kinerja yang dicapai, khususnya pada Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan, juga menjadi aspek yang cukup menarik untuk diteliti. Peneliti ingin mendalami strategi manajemen khusus yang ditempuh oleh pemerintah Kota Padang, dan bagaimana penilaian kinerja pemerintah kota Padang, dalam mengejar target setelah pemulihan gempa tersebut.

LAKIP adalah media akuntabilitas yang dapat dipakai atau digunakan oleh instansi pemerintah untuk melaksanakan kewajiban menjawab pihak-pihak yang berkepentingan (Yusrianti dan Rika, 2015). Sedangkan Menurut Rahmadan (2014) Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah laporan pertanggungjawaban untuk disusun oleh instansi pemerintah kepada publik dan pejabat berwenang yang merupakan suatu kewajiban untuk disusun oleh instansi pemerintah.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah (Aturan Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara), instansi pemerintah baik di pusat ataupun di daerah, diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan yang juga dilengkapi oleh laporan kinerja. Pengungkapan informasi ini merupakan bentuk perubahan paradigma penganggaran pemerintah yang kini telah berorientasi pada kinerja. Selain itu, akuntabilitas kinerja pun telah menjadi landasan yang paling utama dalam penilaian kinerja PNS pada UU Nomor 5/2014

tentang Aparatur Sipil Negara. Dinyatakan dalam Undang–Undang tersebut bahwa “*Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi*”.

Di negara lain laporan akuntabilitas maupun laporan berbasis kinerja biasa disebut dengan *Performace-based* ataupun *Performance Budgeting* maupun *Accountable Budgeting*. Penerapan *Performance Budgeting* (PB) dapat dilihat dari beberapa studi dari negara Amerika Serikat, Belanda, dan Turki. Amerika Serikat merupakan pelopor PB ternyata mengalami permasalahan dalam proses penerapan dari teori menuju praktiknya antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

McGill (2011) mencoba menganalisis bagaimana reformasi pelayanan publik dijalankan khususnya di Amerika Serikat mengingat paada saat penelitian PB sudah mencapai generasi keempat pada saat analisis tersebut dibuat. Dalam praktiknya di pemerintahan federal masih di luar aturan di mana masih berbeda antara konsep dan praktiknya sehingga masih harus direformasi struktur dan prosesnya. Hal tersebut dianalisis melalui komparasi implementasi di beberapa negara *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) dan di Amerika Serikat sendiri.

Jong et al. (2012) menjelaskan bahwa implementasi dari *performance-based and programme budgeting reforms* di Belanda juga sudah ada lebih dari satu dekade, beberapa permasalahan mungkin tidak berbeda dengan pengalaman negara lain dan hanya sebagian pencapaian yang dituju tinggal memenuhi harapan.

Çatak dan Çilingir (2010) menganalisis implementasi dari PB di Turki yang dipandang dari sisi *General Budget* yang menentukan beberapa permasalahan di balik beberapa kekuatan dari sistem tersebut sehingga penerapan PB di Turki tidak berjalan sebagaimana mestinya dari konsep yang seharusnya.

Berdasarkan hal inilah, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan analisis lebih lanjut mengenai implementasi penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Kota Padang tahun anggaran 2014 hingga 2017. Permasalahan akan dianalisis dengan cara membandingkan praktik penyusunan LAKIP yang dilaksanakan oleh pemerintah Kota Padang, dengan teori atau

konsep penyusunan LAKIP yang kini berlaku dan diatur dalam perundang-undangan serta peraturan negara.

1.3 Pembatasan Masalah

Disebabkan oleh lingkup anggaran pemerintah daerah yang sangat luas, maka penelitian akan difokuskan pada LAKIP SKPD Kota Padang tahun anggaran selama periode 2014 hingga 2017, sebab data yang dapat diunduh barulah hingga LAKIP 2017. Di samping itu, unit kerja yang akan dianalisis hanya Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan (TRTB) Kota Padang. Peneliti memilih Dinas TRTB Kota Padang untuk diteliti karena fenomena anomali yang menarik di dinas ini. Yaitu Dinas TRTB Kota Padang menghadapi tantangan yang lebih dibanding SKPD lainnya diakibatkan *force majeure* berupa Kota Padang adalah daerah rawan gempa.

Diharapkan, penelitian ini akan bisa memberi cerminan bagaimana penerapan penyusunan, pendistribusian, serta evaluasi LAKIP pada Pemerintah Daerah Kota Padang. Karya akhir ini bukan bertujuan untuk menilai LAKIP sebagai instrumen kebijakan, akan tetapi lebih kepada bagaimana SKPD menjalankan perintah untuk membuat LAKIP.

1.4 Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang telah tercantum sebelumnya, maka topik yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah Analisis Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kota Padang.

Maka, permasalahan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penyusunan LAKIP di Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang? Apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimanakah sistem pendistribusian LAKIP di Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang? Apakah sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku?

3. Bagaimanakah hasil evaluasi dan penilaian kinerja LAKIP Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang?
4. Apakah tujuan pembuatan LAKIP telah terpenuhi dan apa saja manfaat dari LAKIP tersebut?

1.5 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui tujuan pembuatan LAKIP di Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang serta apa saja manfaat dari LAKIP tersebut
2. Untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan LAKIP di Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Untuk mengetahui bagaimana sistem pendistribusian LAKIP di Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang.
4. Untuk mengetahui hasil evaluasi dan penilaian kinerja LAKIP Dinas Tata Ruang Tata Bangunan dan Perumahan Kota Padang.

Penelitian ini diharap dapat memberikan manfaat:

1. Aspek praktis atau operasional:
 - Bagi Pemerintah Kota Padang sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan guna penyempurnaan implementasi penyusunan anggaran berbasis kinerja.
2. Aspek teoretis (kegunaan pengembangan ilmu):
 - Bagi peneliti diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai penyusunan LAKIP, dan bagaimana implementasinya di pemerintahan daerah.
 - Bagi pembaca diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah wawasan tentang penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.