

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Era reformasi telah memberikan perubahan yang lebih baik, khususnya terhadap tata pemerintahan. Isu yang diterapkannya yaitu transparansi dan akuntabilitas publik menjadi faktor utama dari setiap gerakan pembaharuan dalam rangka menciptakan *good governance* di Indonesia.

*Good governance* merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat diharapkan. Menurut Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance*, menurut Lembaga Administrasi Negara adalah partisipasi, akuntabilitas, transparansi, supermasi hukum. Pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip otonomi daerah dituntut untuk melibatkan seluruh elemen dan komponen masyarakat untuk berperanserta membangun dirinya. *Good Governance* yang dimaksud adalah merupakan suatu pemerintahan yang baik serta memiliki akuntabilitas kinerja yang dapat dipertanggung jawabkan kepada publik.

Sementara itu, *World Bank* mendefinisikan sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang baik yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal* dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Terlebih lagi di dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Tuntutan tersebut bertujuan agar pengelolaan uang rakyat dilakukan secara tranparan sehingga tercipta akuntabilitas publik.

Menurut penjelasan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi , kolusi dan nepotisme, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya menurut Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintah negara mulai dari pejabat Eselon II ke atas untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dan kebijaksanaan yang dipercayakan kepadanya berdasarkan perencanaan strategik yang dirumuskan sebelumnya.

Kinerja Instansi Pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan. Sedangkan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik(LAKIP,2003:3).

Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Bantul merupakan salah satu instansi yang memiliki misi untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab. Untuk dapat mencapai misi tersebut maka nilai utama yang harus dijadikan pedoman antara lain yaitu asas kebersamaan, keterbukaan, jujur, adil, demokratis dan dapat dipertanggungjawabkan. Nilai-nilai tersebut harus melandasi jalannya roda pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan karakteristik yaitu transparansi, akuntabel (dapat dipertanggungjawabkan), demokratis, pelayanan prima, efektivitas dan efisiensi serta transparansi.

Untuk itu, Pemda Kabupaten Bantul pun harus juga menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) pada setiap satu tahun anggaran. LAKIP dibuat untuk melakukan evaluasi kinerja dengan cara menghitung nilai capaian kinerja dari pelaksanaan kegiatan/ program/ kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Kemudian untuk menilai pertanggungjawaban pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan berdasarkan hasil perencanaan strategik Pemda Kabupaten Bantul

telah memiliki Rencana Strategik dengan Perda Nomor 28 Tahun 2001 tentang Rencana Strategis Bantul Tahun 2001-2005 untuk memberikan arah dan garis-garis besar kebijakan pembangunan daerah yang akan dilaksanakan. masing-masing instansi pemerintah, dilakukan pula analisis pencapaian kinerja. Namun pada kenyataannya penyusunan LAKIP tidak semudah yang dibayangkan karena ada kendala-kendala yang muncul dalam proses penyusunannya. Dari penjabaran di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : **“EVALUASI PROSES PENYUSUNAN LAPORAN AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH DI PEMDA KABUPATEN BANTUL”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Perkembangan kondisi di dalam dan luar negeri yang begitu pesat menjadi faktor utama perlunya diselenggarakan otonomi daerah. Indikasi kondisi dalam negeri tampak ketika rakyat menghendaki adanya keterbukaan dan kemandirian (desentralisasi) maka dibutuhkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) guna terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik, khususnya mengenai penyusunan laporan kinerja pada setiap satu tahun anggaran yang tidak mudah.

Berdasar latar belakang permasalahan di atas maka penulis merumuskan masalah : **“apakah proses penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah di Pemda Kabupaten Bantul sudah sesuai berdasarkan Pedoman Penyusunan LAKIP?”**.

### **1.3. Batasan Masalah**

Dalam penelitian ini penulis memberikan batasan antara lain :

1. Penelitian dibatasi hanya pada proses penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah(LAKIP) di Kabupaten Bantul.
2. Kriteria penyusunan LAKIP sudah sesuai apabila mengacu pada format yang telah ditetapkan dalam Pedoman Penyusunan LAKIP.
3. Penelitian ini dibatasi terhadap penerapan pembuatan LAKIP yang diatur dalam Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang disusun oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) Republik Indonesia

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakannya penelitian ini dengan mengacu pada rumusan masalah yang sudah dikemukakan di awal adalah untuk :

1. Mengetahui secara lebih jelas mengenai penerapan LAKIP Pemda Kabupaten Bantul selama ini.
2. Mengetahui kesesuaian penerapan LAKIP Pemda Kabupaten Bantul dengan transparansi dan akuntabilitas publik berdasarkan pedoman LAKIP.
3. Mengetahui kendala yang dihadapi dalam penerapan LAKIP Pemda Kabupaten Bantul yang selama ini berlangsung.

## **1.5. Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan akan diperoleh manfaat sebagai berikut :

### **1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul**

Penelitian yang penulis lakukan ini diharapkan bisa memberikan tambahan informasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul mengenai penerapan LAKIP guna mewujudkan transparansi & akuntabilitas publik. Lebih lanjut, semoga dari penelitian ini bisa menjadi masukan dari sisi akademis dalam pembuatan laporan keuangan yang komprehensif, baik berupa pencatatan maupun pengakuannya.

### **2. Bagi Pihak Lain**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi bagi penelitian tentang akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul di masa yang akan datang.

### **3. Bagi Penulis**

Penelitian ini juga dapat menambah pengetahuan dan wawasan yang lebih luas, serta dapat memperoleh kesempatan mempraktekkan teori yang didapat di bangku kuliah dalam praktek kerja yang sesungguhnya.

## **1.6. Metode Penelitian**

### **1.6.1. Objek dan Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan dengan studi kasus (*case study*) dan penelitian lapangan (*field research*). Seperti yang dituliskan Narbuko (2002, hal 46) bahwa

nantinya dalam penelitian ini akan mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan sekarang dan interaksi lingkungan sesuatu unit social, individu, kelompok, lembaga atau masyarakat. Objek penelitian yang digunakan adalah Pemerintah daerah Kabupaten Bantul yang terletak di Jl. R.W. Monginsidi No. 1, Kompleks Parasamya, Bantul 55711.

#### **1.6.2. Data Penelitian**

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer, berupa data yang diperoleh secara langsung ketika penelitian baik yang dilakukan melalui wawancara, observasi maupun dokumentasi. Pada tahap dokumentasi data-data yang diperlukan terdiri dari :
  - a. Bagan dan struktur organisasi
  - b. Data geografis dan demografis daerah
  - c. Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemda Bantul
2. Data Sekunder, berupa literatur-literatur yang relevan dengan topik penelitian seperti *textbook*, media massa, arsip-arsip Pemda Kabupaten Bantul lainnya sebagai bahan perbandingan, artikel dan jurnal, serta buku-buku umum.

#### **1.6.3. Metode Pengumpulan Data**

1. Wawancara

Wawancara digunakan untuk pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara langsung kepada staf Pemda Kabupaten Bantul Bagian Tata Pemerintahan yang diberikan wewenang untuk memberikan data dan informasi yang diperlukan untuk menyelesaikan skripsi

ini serta pihak-pihak yang berkompeten dengan obyek penelitian. Penulis akan mempergunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman penulis.

## 2. Observasi

Observasi diadakan dengan mengadakan pengamatan secara langsung dan melakukan pencatatan secara sistematis terhadap kegiatan yang menjadi obyek penelitian. Dalam hal ini peneliti akan menggunakan teknik observasi partisipan, yaitu turut ambil bagian pada keadaan obyek yang diobservasi.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data yang diperlukan dengan cara melihat catatan serta dokumen yang ada dalam organisasi yang bersangkutan. Pada metode dokumentasi ini penulis mengumpulkan dokumen-dokumen atau bukti pendukung yang menyangkut kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

## 4. Studi Pustaka

Penulis mempelajari literature-literatur tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian ini. Studi pustaka ini diberlakukan untuk mengumpulkan data sekunder dan data lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

### 1.6.4. Metode Analisis Data

Analisis dilakukan secara non statistic atau secara kualitatif. Analisis kualitatif ini dilakukan terhadap data kuanlitatif maupun data kualitatif yang berupa informasi, uraian dalam bentuk prosa, kemudian dikaitkan dengan data lainnya untuk mendapatkan kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya. Dehingga nantinya

akan diperoleh gambaran baru ataupun menguatkan gambaran yang sudah ada. Sedangkan data kuantitatif, digunakan untuk membandingkan dari beberapa gambaran sehingga memperoleh gambaran baru, kemudian dijelaskan kembali dalam bentuk kalimat atau uraian. Tahapan-tahapan analisis adalah :

1. Analisa deregulasi-deregulasi yang terkait dengan penyusunan LAKIP
2. Survei penyusunan LAKIP yang selama ini dilakukan Pemda Kabupaten Bantul
3. Evaluasi struktur organisasi dan bagian terkait dalam penyusunan LAKIP
4. Evaluasi langkah-langkah penyusunan LAKIP dan anggaran yang diperlukan dalam penyusunan LAKIP
5. Keperluan dan harapan dari pengguna dengan adanya LAKIP serta kendala yang dihadapi dalam penyusunan LAKIP

Dalam analisis data juga akan dipergunakan Pedoman Penyusunan Laporan akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dikeluarkan oleh LAN Nomor 239/IX/6/8/2003. Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah.

#### **1.7. Sistematika Pembahasan**

Pembahasan penelitian ini dibagi dalam lima bab, yang akan diuraikan sebagai berikut :

**BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika pembahasan.

**BAB II : AKUNTABILITAS KINERJA INSTANSI PEMERINTAH**

Bab ini berisi teori-teori yang berkaitan dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta teori lain yang mendukung penelitian ini.

**BAB III : GAMBARAN UMUM PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANTUL**

Bab ini menguraikan tentang kondisi pemerintah daerah Bantul secara umum meliputi sejarah, visi dan misi, keadaan geografis, kependudukan, pemerintahan, sosial, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan LAKIP di Kabupaten Bantul.

**BAB IV : HASIL PENELITIAN**

Pada bab ini berisi deskripsi mengenai proses dan temuan penelitian di lapangan. Pembahasannya tidak terlepas dari deregulasi-deregulasi tentang penyusunan LAKIP. Akan disertai juga dengan pemaparan proses penyusunan LAKIP dan permasalahan-permasalahan pokok yang ditemui.

## **BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini berisi kesimpulan dari seluruh pembahasan yang sudah dipaparkan di muka dan saran yang penulis berikan bagi Pemda Kabupaten Bantul, juga akan disampaikan keterbatasan penelitian.

