

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1 Latar Belakang**

Sejalan dengan perkembangan gagasan yang terjadi di berbagai negara, peranan negara dan pemerintah bergeser dari peran sebagai pemerintah (*government*) menjadi pemerintahan (*governance*). Pergeseran tersebut cenderung menggeser paradigma klasik yang serba negara menuju paradigma yang lebih memberikan peran kepada masyarakat. Hal itu juga menyebabkan terciptanya tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintah dianggap tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat akibat pengaruh globalisasi. Tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Oleh sebab itu, terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini.

Ada beberapa pengertian dari *good governance*. Abdul Halim (2002) memberikan definisi *good governance* dengan lebih mengarah kepada unsur-unsurnya, yaitu bahwa *good governance* adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan penegakan hukum. Sedangkan *World Bank* mendefinisikan *good*

*governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang 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 (Mardiasmo,2002:18).

Terselenggaranya *good governance* merupakan syarat utama untuk dapat mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita. Dalam rangka mencapai itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah mengeluarkan TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan Undang-Undang No 28 Tahun 1999 dengan judul yang sama. Sebagai tindak lanjut dari produk hukum tersebut kemudian diterbitkanlah Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Inpres tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dengan didasarkan suatu perencanaan strategik yang ditetapkan oleh masing-masing instansi.

Pertanggungjawaban dimaksud berupa laporan yang disampaikan kepada atasan masing-masing, lembaga-lembaga pengawasan dan penilai akuntabilitas,

dan akhirnya disampaikan kepada Presiden selaku kepala pemerintahan. Laporan tersebut menggambarkan kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada pokoknya adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan strategik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pelaporan kinerja (LAN, 2003:2-3).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) kemudian menindaklanjuti Inpres tersebut dengan mengeluarkan Keputusan Kepala LAN Nomor 589/1X/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Kemudian pada tahun 2003, terbit Keputusan Kepala LAN Nomor 239/1X/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah untuk menyempurnakan Keputusan Nomor 589/1X/6/Y/1999. Pedoman ini dimaksudkan sebagai acuan bagi setiap instansi pemerintah dalam menyusun Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sebagai wujud akuntabilitas instansi pemerintah. Pedoman ini juga diharapkan dapat membantu penyusunan rencana strategik dan rencana kinerja, serta pelaksanaan pengukuran kinerja, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari SAKIP secara keseluruhan (LAN, 2003:2).

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/135/M. PAN/9/2004 LAKIP mempunyai fungsi :

1. Sebagai sarana/instrumen penting untuk melaksanakan reformasi dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat
2. Sebagai cara dan sarana yang efektif untuk mendorong seluruh aparatur pemerintah meningkatkan disiplin dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan fungsi-fungsi manajemen kinerja secara taat azaz (konsisten)
3. Sebagai cara dan sarana yang efektif untuk meningkatkan kinerja instansi pemerintah/unit kerja berdasarkan rencana kinerja yang jelas dan sistematis dengan sasaran kinerja yang terukur secara berkelanjutan
4. Sebagai alat untuk mengetahui dan mengukur tingkat keberhasilan atau kegagalan dari setiap pimpinan instansi/unit kerja dalam menjalankan misi, tugas/jabatan, sehingga dapat dijadikan faktor utama dalam evaluasi kebijakan, program kerja, struktur organisasi, dan penetapan alokasi anggaran setiap tahun bagi setiap instansi/unit kerja
5. Sebagai cara dan sarana untuk mendorong usaha penyempurnaan struktur organisasi, kebijakan publik, ketatalaksanaan, mekanisme pelaporan, metode kerja, dan prosedur pelayanan masyarakat berdasarkan permasalahan nyata yang dihadapi dalam pelaksanaan manajemen pemerintahan secara berkelanjutan.

LAKIP disusun setiap akhir tahun anggaran dan dievaluasi oleh instansi yang berwenang (ditunjuk untuk itu). Evaluasi LAKIP adalah aktivitas analisis yang sistematis, pemberian nilai, atribut, apresiasi, dan pengenalan permasalahan, serta pemberian solusi atas masalah yang ditemukan untuk tujuan peningkatan

kinerja akuntabilitas instansi/unit kerja pemerintah (Pedoman Umum Evaluasi LAKIP Menpan, 2004:3).

Secara umum tujuan evaluasi LAKIP menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/135/M. PAN/9/2004 yaitu:

1. Menilai penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Sistem AKIP) dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik serta pencegahan kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN)
2. Menilai pelaksanaan program dan kegiatan instansi/unit kerja
3. Meningkatkan akuntabilitas kinerja organisasi
4. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya
5. Memberikan informasi kinerja organisasi.

Secara khusus tujuan evaluasi LAKIP menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/135/M. PAN/9/2004 yaitu:

1. Memberikan penilaian terhadap penerapan Sistem AKIP
2. Memberikan saran perbaikan terhadap penerapan Sistem AKIP
3. Memberikan saran perbaikan guna peningkatan kinerja dan akuntabilitas instansi/unit kerja.

Sedangkan menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/135/M. PAN/9/2004 fokus evaluasi LAKIP dapat diarahkan sesuai tujuan evaluasi, yaitu :

1. Evaluasi atas proses/penerapan Sistem AKIP
2. Evaluasi atas keluaran (*output*)
3. Evaluasi atas hasil dan manfaat keluaran (*outcome*)

#### 4. Evaluasi atas dampak (*impact*).

Adapun langkah-langkah evaluasi LAKIP menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/135/M. PAN/9/2004 adalah:

1. Evaluasi atas penerapan Sistem AKIP
2. Evaluasi atas akuntabilitas kinerja instansi/unit kerja, melalui evaluasi terhadap kebijakan, program, dan kegiatan instansi

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/135/M. PAN/9/2004 menetapkan bahwa evaluasi atas penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilakukan dengan meneliti setiap elemen dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yaitu:

1. Evaluasi atas Perencanaan Strategis

Evaluasi yang dilakukan atas perencanaan strategis meliputi evaluasi perumusan visi, misi, tujuan, sasaran, cara mencapai tujuan dan sasaran serta pemanfaatan rencana strategis

2. Evaluasi atas Sistem Pengukuran Kinerja

Evaluasi yang dilakukan terhadap sistem pengukuran kinerja meliputi evaluasi atas indikator kinerja, perencanaan kinerja, dan cara pengukuran kinerja

3. Evaluasi atas Penyajian Informasi dalam LAKIP

Evaluasi atas penyajian informasi dalam LAKIP dapat dilakukan dengan menelaah dokumen LAKIP dan menggali informasi mengenai penggunaan informasi dalam LAKIP. Evaluasi ini menitik beratkan pada format penyajian laporan dan isi informasi yang dilaporkan dalam LAKIP.

Evaluasi LAKIP mempunyai fungsi yang sangat penting guna memberikan umpan balik kepada pimpinan setiap instansi/unit kerja untuk dimanfaatkan bagi perubahan kebijakan, program, dan kegiatan, serta tindakan, dan perubahan lain ke arah perbaikan (Menpan, 2004:7).

Sebagai instansi pemerintah, Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul wajib menyampaikan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang merupakan wujud pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan kerjanya yang disampaikan setiap akhir tahun anggaran. Laporan tersebut menguraikan tingkat capaian kinerja baik keberhasilan maupun kegagalan semua program dan kegiatan yang telah dilaksanakan. Oleh karena itu, perlu penilaian atas penerapan Sistem AKIP yang bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih baik melalui evaluasi Sistem AKIP. Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Evaluasi Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.”** Studi kasus pada Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah : “Apakah Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah telah diterapkan dengan tepat oleh Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul?”

### **I.3 Batasan Masalah**

Batasan masalah dimaksudkan agar yang dibahas tidak menyimpang dari masalah yang diteliti, sehingga maksud dan tujuan dari penelitian mudah dimengerti. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah media pertanggungjawaban yang berisi informasi capaian kinerja instansi pemerintah yang disusun setiap akhir tahun anggaran
2. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah merupakan instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan yaitu perencanaan strategis, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja
3. Penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang diterapkan pada LAKIP dikatakan tepat apabila sesuai dengan Pedoman Umum Evaluasi LAKIP yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Tahun 2004.

### **I.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sudah tepat diterapkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul Tahun 2010 sesuai dengan Pedoman Umum Evaluasi LAKIP

yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI Tahun 2004 sehingga dapat memberikan rekomendasi/saran perbaikan terhadap implementasi SAKIP guna peningkatan akuntabilitas kinerja Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul.

### **I.5 Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat berupa :

#### **1. Bagi Pemerintah Daerah**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang kesesuaian pengimplementasian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul Tahun 2010

#### **2. Bagi Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul**

Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh tentang kesesuaian pengimplementasian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Tahun (LAKIP) 2010 dengan Pedoman Umum Evaluasi LAKIP

#### **3. Bagi Universitas**

Hasil penelitian ini juga diharapkan akan memberikan tambahan pengetahuan tentang penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

## **I.6 Metode Penelitian**

### **I.6.1 Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul yang terletak di Jalan RA. Kartini No. 38 Trirenggo, Bantul.

### **I.6.2 Sumber Data Penelitian**

Data yang digunakan berupa data primer sebagai data utama, diperoleh dari jawaban atas kuesioner dan jawaban atas hasil wawancara dengan anggota Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul. Sedangkan data sekunder berasal dari LAKIP Tahun 2010, Dokumen Rencana Strategis, Dokumen Rencana Kinerja, sejarah Dinas, data struktur organisasi, unit kegiatan Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul.

### **I.6.3 Metode Pengumpulan Data**

#### **1. Wawancara**

Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan kepada anggota Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul untuk mendapatkan data primer berupa struktur organisasi dan bagian yang terkait dalam penyusunan LAKIP, proses penyusunan LAKIP, informasi-informasi yang diperlukan dalam penyusunan LAKIP serta deregulasi-deregulasi yang terkait dengan penyusunan LAKIP

#### **2. Studi Dokumentasi**

Dilakukan dengan mengumpulkan data yang diperlukan untuk menyusun LAKIP yang berupa dokumen Renstra, dokumen Rencana Kinerja, dan LAKIP Tahun 2010

### 3. Kuesioner

Pengumpulan data dengan membagikan kuesioner kepada anggota Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul termasuk kepada Tim Penyusun LAKIP.

Dengan rincian responden sebagai berikut :

|                              |      |
|------------------------------|------|
| Sub Bagian Umum              | : 6  |
| Sub Bagian Keuangan dan Aset | : 3  |
| Sub Bagian Kepegawaian       | : 4  |
| Bidang Pendidikan SD         | : 6  |
| Bidang Pendidikan SMP        | : 6  |
| Bidang Bina Program          | : 5  |
| Jumlah Responden             | : 30 |

#### I.6.4 Metode Analisis Data

Analisis dilakukan secara kualitatif. Pembahasan permasalahan dilakukan dari data yang diperoleh yaitu jawaban kuesioner dan wawancara. Dari data itu, dilakukan langkah evaluasi dengan melakukan perbandingan data yang diperoleh dengan Pedoman Umum Evaluasi LAKIP yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI Tahun 2004 dengan langkah sebagai berikut:

##### 1. Evaluasi atas Perencanaan Strategis

Evaluasi meliputi perumusan visi, misi, tujuan, cara mencapai tujuan dan sasaran, serta pemanfaatan rencana strategis

###### a. Evaluasi Perumusan Visi

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah visi :

1. Dirumuskan cukup jelas
2. Menarik dan menantang
3. Memberikan motivasi kepada anggota instansi
4. Dirumuskan secara partisipatif
5. Mempertimbangkan kebutuhan pihak-pihak yang terkait
6. Mempertimbangkan nilai-nilai luhur

Membuat kesimpulan penilaian

b. Evaluasi Perumusan Misi

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah misi :

1. Sesuai dengan mandat yang diperoleh
2. Sesuai dengan visi instansi
3. Terkait dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi instansi
4. Sempel, jelas, dan tidak berdwimakna
5. Mudah diingat
6. Menjelaskan mengapa organisasi ada

Membuat kesimpulan penilaian

c. Evaluasi Perumusan Tujuan

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah tujuan :

1. Tidak bertentangan dengan visi

2. Terkait dengan pelaksanaan misi
3. Mempertimbangkan lingkungan internal dan eksternal
4. Mempertimbangkan faktor-faktor kunci keberhasilan
5. Dirumuskan dengan tepat dan jelas

Membuat kesimpulan penilaian

d. Evaluasi Perumusan Sasaran

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah sasaran :

1. Spesifik
2. Terukur
3. Dapat dicapai
4. Disusun sesuai dengan batas-batas tahun fiskal

Membuat kesimpulan penilaian

e. Evaluasi Cara Pencapaian Tujuan dan Sasaran

Dalam melakukan evaluasi cara mencapai tujuan dan sasaran, harus dilakukan analisis logika program. Analisis ini meneliti kelayakan struktur program yang mencantumkan kegiatan, memetakan hubungan (meneliti hierarki). Teliti apakah penetapan suatu kebijakan, program, kegiatan secara teoritis dapat diterima akal sehat. Lalu lakukan analisis atas logika hubungan sebab akibat. Hubungan sebab akibat ini harus menjadi justifikasi mengapa suatu kegiatan atau program diberikan prioritas alokasi pembiayaannya

f. Evaluasi atas Pemanfaatan Renstra

Evaluasi ini dilakukan dengan meneliti dan menilai apakah Renstra dijadikan acuan utama dalam penyusunan Rencana Kinerja, Rencana Operasional dan Penganggaran

2. Evaluasi atas Sistem Pengukuran Kinerja

Evaluasi atas Sistem Pengukuran Kinerja meliputi evaluasi atas indikator kinerja, perencanaan kinerja, dan cara pengukuran kinerja.

a. Evaluasi atas Indikator Kinerja

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah indikator kinerja yang digunakan :

1. Memenuhi ciri-ciri indikator yang baik dan memadai
2. Dapat menunjukkan keberhasilan atau kegagalan
3. Tepat untuk mengukur suatu dan selaras satu sama lain di dalam struktur organisasi

Membuat kesimpulan penilaian

b. Evaluasi atas Perencanaan Kinerja

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah :

1. Dokumen rencana kinerja telah ditetapkan oleh pimpinan instansi/unit yang berwenang
2. Proses penyusunan rencana kinerja telah dilakukan secara partisipatif sehingga merupakan komitmen bersama

3. Sasaran telah dijabarkan dalam target-target yang nyata dan terukur
4. Target ditetapkan sebelum tahun anggaran yang direncanakan dimulai

Membuat kesimpulan penilaian

c. Evaluasi atas Cara Pengukuran Kinerja

Langkah evaluasi

Teliti dan nilai apakah :

1. Sistem informasi yang digunakan untuk mengumpulkan data mengandung pengendalian intern yang baik
2. Data dasar yang digunakan sebagai pembanding dapat diandalkan
3. Terdapat alternatif lain yang menggambarkan tingkat kinerja yang ada

Membuat kesimpulan penilaian

3. Evaluasi atas Penyajian Informasi dalam LAKIP

Langkah evaluasi

- a. Teliti dokumen LAKIP dengan menitikberatkan pada format penyajian laporan dan isi informasi dalam LAKIP
- b. Teliti pengkomunikasian LAKIP dan pemanfaatan LAKIP
- c. Membuat kesimpulan penilaian

## **I.7 Sistematika Penulisan**

Penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab yang akan dijelaskan sebagai berikut :

## **BAB I           Pendahuluan**

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II           Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Bab ini berisi tentang uraian teori-teori yang berkaitan dengan akuntabilitas, kinerja instansi pemerintah, akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, dan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah serta evaluasi atas penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan teori lain yang mendukung penelitian ini.

## **BAB III          Gambaran Umum Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul**

Bab ini berisikan uraian tentang sejarah singkat, susunan organisasi, penjabaran rencana strategis Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul yang memuat tentang visi, misi, tujuan dan sasaran.

## **BAB IV          Hasil Penelitian**

Bab ini berisi tentang uraian data penelitian yang berhasil dikumpulkan peneliti tentang hasil evaluasi penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul yang bersumber dari data primer (kuesioner dan wawancara) dan data sekunder yang

mengacu pada pedoman umum evaluasi LAKIP yang diterbitkan oleh Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara tahun 2004.

## BAB V Kesimpulan dan Saran

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

