

## **BAB IV**

### **AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH KOTA MALANG**

#### **4.1 Terwujudnya Transparansi dan Akuntabilitas Kinerja sebagai Salah Satu Tujuan Pembangunan Pemerintah Kota Malang.**

Pemahaman tentang realitas sosial terhadap implementasi akuntabilitas kinerja pada instansi pemerintah tidak dapat dipisahkan dari lingkungan kelembagaannya. Upaya Pemerintah Indonesia untuk melakukan perbaikan manajemen dalam sektor publik merupakan hasil dari desakan baik dari lingkungan internal maupun eksternal. Akuntabilitas yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah awalnya hanya terbatas pada akuntabilitas keuangan saja, namun sejak tahun 1999 seluruh instansi pemerintah mulai diwajibkan untuk melaporkan keberhasilan/kegagalan kinerjanya kepada presiden melalui pengesahan INPRES No. 7 tahun 1999 tentang AKIP. Pada tahun 2014, INPRES tersebut dicabut dan diperbaharui dengan pengesahan PERPRES No. 29 tahun 2014 tentang SAKIP. Perubahan ini bertujuan untuk meningkatkan implementasi akuntabilitas kinerja sehingga diharapkan mampu mendorong tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Arah kebijakan pembangunan bidang aparatur negara dalam RPJMN tahun 2015-2019 adalah peningkatan profesionalisme aparatur negara untuk mendukung pembangunan nasional. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah melakukan pembenahan dalam tata kelola dan reformasi birokrasi salah satunya adalah dengan membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan. Terdapat tiga sasaran untuk membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan, yaitu (1) Pemerintahan yang bersih dan

akuntabel, (2) Pemerintahan yang efisien dan efektif, dan (3) Peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pemerintah Kota Malang sebagai instansi pemerintah yang mendukung rencana pembangunan nasional berkomitmen untuk turut meningkatkan akuntabilitasnya. Pemerintah Kota Malang memandang bahwa apa yang menjadi kebijakan dari pemerintah pusat merupakan kewajiban yang harus diikuti oleh pemerintah daerah. Hal ini disampaikan oleh Kepala Sub. Bagian Perencanaan dan Pelaporan di BARENLITBANG (Informan 1):

“Jadi kebetulan pimpinan kita Pak Anton selalu komitmen apa yang menjadi yang menjadi aturan pemerintah pusat juga provinsi...dari Provinsi ada dasar hukumnya yang benar, trus dari pusat juga yang benar, dari MENPAN kita akan ikuti mbak...komitmen kita apa yang menjadi kebijakan pusat, provinsi itu baik, itu kita ikuti...sehingga apa yang menjadi program nasional, provinsi bisa menjadikan program RPJMD Kota Malang”.

Bentuk komitmen tersebut dituangkan dalam dokumen RPJMD Kota Malang tahun 2013-2018 dalam misi ke lima, yaitu: “Mewujudkan pelaksanaan reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang profesional, akuntabel dan berorientasi pada kepuasan masyarakat”. Untuk merealisasikan pelaksanaan misi tersebut, Pemerintah Kota Malang menetapkan tujuan, sasaran dan Indikator Kinerja Utama (IKU) yang dapat dilihat pada tabel 4.1

**Tabel 4.1 Tujuan, Sasaran, dan IKU Misi ke lima RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018**

Tujuan	Sasaran	IKU	Target akhir Tahun 2018
Terwujudnya transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah	Meningkatnya transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah	1. Jumlah SKPD yang ditetapkan sebagai Wilayah bebas Korupsi	6
		2. Nilai SAKIP Kota Malang	68
		3. Opini BPK	WTP

Sumber: data diolah dari RPJMD Kota Malang tahun 2013-2018

#### **4.1.1 Akuntabilitas Keuangan Pemerintah Kota Malang**

Pemerintah Kota Malang telah meraih opini WTP atas LKPD sejak tahun 2010. Artinya, selama enam tahun ini BPK meyakini bahwa LKPD telah disusun secara wajar dan kebijakan akuntansinya tidak bertentangan dengan PP No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah. Komitmen Pemerintah Kota Malang untuk mempertahankan opini WTP atas LKPD sangat tinggi. Hal ini ditunjukkan dalam target capaian perolehan opini WTP sampai dengan tahun 2018. Tingginya akuntabilitas keuangan Pemerintah Kota Malang tidak terlepas dari bentuk komitmen untuk mengikuti peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Pemerintah pusat dalam mendorong peningkatan opini WTP memberlakukan *Reward and Punishment* atas hasil pemeriksaan LKPD. Mekanisme pemberian *Reward and Punishment* diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Terdapat tiga kriteria dalam pemberian *Reward and Punishment*, antara lain: memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, ketepatan waktu dalam penyusunan APBD, dan opini WTP atas LKPDnya.

*Reward* berupa dana tambahan yaitu Dana Insentif Daerah (DID) diberikan apabila pemerintah daerah mampu memenuhi ketiga kriteria tersebut. Setiap tahun, Kementerian Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) untuk mengatur pedoman umum dan alokasi DID bagi Pemerintah Daerah. Berlakunya sistem *reward and punishment* ini dipandang Pemerintah Kota Malang sebagai pendorong untuk mempertahankan prestasi yang telah dicapai. Hal ini dikemukakan oleh Kepala Sub. Bagian Penyusunan Program di Inspektorat (Informan No. 6):

“...kalau kita *sih* sebenarnya *gak* ada *Reward and Punishment*-pun selalu berusaha untuk mempertahankan WTP yang sudah diraih dari beberapa tahun ini, jadi sebenarnya bukan semata-mata karena itu (*Reward and Punishment*)..ini *kan* lebih pada bentuk pertanggungjawaban kita *ya*, *tapi* kita *akui* ini juga menjadi pendorong untuk mempertahankan WTP.”

Selain *reward*, *punishment* juga memberikan kontribusi untuk mendorong peningkatan pengelolaan keuangan daerah. *Punishment* diberikan kepada pemerintah daerah yang termasuk dalam tiga kriteria berikut: 1) apabila tidak mampu mengelola keuangan daerah, maka mendapatkan sanksi administrasi berupa surat teguran dan sanksi fiskal berupa pemotongan dan penundaan dana transfer dari pusat ke daerah; 2) apabila terlambat menyampaikan PERDA pertanggungjawaban APBD, maka mendapatkan sanksi penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU); dan 3) apabila penyerapan anggarannya rendah, maka diberikan sanksi berupa penundaan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pemotongan maupun penundaan dana transfer, DAU dan DAK akan mempengaruhi kinerja pemerintah daerah, sehingga hal ini mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan pengelolaan keuangannya.

Berdasarkan telaah dokumen yang dilakukan oleh peneliti, DID, dana transfer, DAU dan DAK yang diterima oleh Pemerintah Kota Malang cukup tinggi dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menunjukkan bahwa ketergantungan Pemerintah Kota Malang atas kesediaan dana-dana tersebut cukup tinggi dalam menjalankan pemerintahan. Ketergantungan tersebut mendorong Pemerintah Kota Malang untuk mempertahankan opini WTP atas LKPDnya agar dana-dana tersebut tidak di potong atau terlambat diterima.

#### **4.1.2 Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kota Malang**

Salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan peningkatan transparansi dan akuntabilitas adalah nilai SAKIP. RPJMD Kota

Malang tahun 2013-2018 menargetkan capaian nilai SAKIP sampai dengan tahun 2018 sebesar 68 atau masuk dalam kategori B. Pada saat ini, nilai SAKIP Kota Malang telah melampaui nilai yang telah ditargetkan tahun 2018, yaitu sebesar 70,95 (BB) atau terealisasi sebesar 104,34 persen. Hal ini menunjukkan tingginya komitmen Pemerintah Kota Malang untuk meningkatkan akuntabilitas kinerjanya. Meskipun nilai SAKIP telah melampaui target tahun 2018, akan tetapi Pemerintah Kota Malang masih belum merasa puas dengan nilai tersebut. Secara informal, Walikota Malang dalam berbagai kesempatan menekankan untuk meningkatkan nilai SAKIP menjadi A.

Berbeda dengan akuntabilitas keuangan yang memiliki sistem *reward and punishment*, pada akuntabilitas kinerja sistem tersebut tidak ada. PERPRES No. 29 tahun 2014 dan PERMENPAN-RB No. 53 Tahun 2014 tidak menyebutkan tentang mekanisme *reward and punishment* bagi instansi pemerintah yang tidak melaporkan kinerjanya atau terlambat menyampaikan laporan kinerja. Pada kasus akuntabilitas keuangan, sistem *reward and punishment* yang ketat mampu mendorong peningkatan perolehan opini WTP pemerintah daerah.

*Reward and punishment* SAKIP yang diberikan oleh pemerintah pusat hanya sebatas penghargaan pada saat penyerahan Laporan Hasil Evaluasi (LHE) SAKIP yang dilakukan oleh KEMENPAN-RB. Hal ini dikemukakan oleh Kepala Sub. Bidang Perencanaan dan Pelaporan di BARENLITBANG (Informan No.1) :

“Untuk SAKIP ini *gak* ada mbak, jadi SAKIP itu beda sama kegiatan lain *kan kalo* dia bisa mencapai level tertinggi itu *kan* ada bonusnya dana *tapi kalo* SAKIP *gak* ada, jadi *cuman reward*-nya itu nilainya *aja* BB...nilai *aja* yang diumumkan oleh MENPAN”.

Berdasarkan penjelasan dari informan tersebut menunjukkan bahwa *reward and punishment* masih belum menjadi perhatian pemerintah pusat untuk

mendorong peningkatan akuntabilitas kinerja. Pemerintah pusat hanya sekedar memberikan *reward* secara moral melalui pemberian penghargaan atas capaian nilai SAKIPnya dan tidak memberikan *punishment* yang tegas bagi instansi pemerintah yang tidak melaksanakan atau meningkatkan SAKIP.

Tidak adanya mekanisme *reward and punishment* dapat mendorong pelaksanaan SAKIP sebatas untuk memenuhi kewajiban formal saja (Islamiyah, 2016). Hal ini telah terbukti pada pelaksanaan INPRES No. 7 tahun 1999. INPRES juga tidak mengatur adanya sistem *Reward and Punishment* yang berakibat pada rendahnya konsistensi pelaporan LAKIP dan akuntabilitas kinerja, khususnya pada tingkat daerah. Hasil penelitian Akbar (2011) membuktikan bahwa meskipun INPRES No. 7 tahun 1999 bersifat *coercive*, akan tetapi masih banyak instansi pemerintah yang tidak melaporkannya yang dibuktikan dengan fluktuasi jumlah LAKIP yang dievaluasi oleh KEMENPAN-RB.

#### **4.2 Motivasi Implementasi dan Pengembangan SAKIP di Pemerintah Kota Malang.**

Pemerintah Kota Malang telah melaksanakan penyusunan LAKIP sejak tahun 2004. Meskipun pada awalnya nilai akuntabilitas kerjanya masih rendah, akan tetapi pelaporan tersebut menunjukkan tingginya ketaatan terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Pada tahun 2014, Pemerintah telah mengesahkan PERPRES No. 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sebagai pengganti INPRES No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Petunjuk pelaksanaannya diatur dalam PERMENPAN-RB No. 53 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah. Petunjuk penilaiannya diatur dalam PERMENPANRB No. 12 tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas

Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. PERPRES tersebut mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk menerapkan SAKIP pada tahun 2014. Konsekuensinya, Pemerintah Kota Malang diwajibkan untuk merubah implementasi AKIP menjadi SAKIP.

Selain karena tuntutan aturan yang harus dilaksanakan, Pemerintah Kota Malang melaksanakan SAKIP karena beberapa pertimbangan, yaitu: *pertama*, Pemerintah Kota Malang ingin meningkatkan pelaksanaan program yang lebih sinergis dan terarah. Keselarasan antara dokumen perencanaan, penganggaran, pelaksanaan sampai dengan pelaporan merupakan hal yang penting agar dapat mencapai tujuan pembangunan yang telah direncanakan. Pemerintah Kota Malang selama ini telah mengalami kendala dalam menyelaraskan dokumen perencanaan dengan penganggaran. Pemerintah Kota Malang menyadari manfaat pelaksanaan SAKIP yang dapat dicapai jika mampu melaksanakan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Sub. Bagian Penyusunan Program dari Inspektorat (Informan No 6):

“...*kalo* SAKIP ini benar diterapkan itu akan linier semua. Jadi antara pelaporan sama dengan perencanaan jadi linier semua, itu *kalo* diterapkan. *Kan* pengendaliannya juga akan lebih baik kalo SAKIP ini *bener-bener* dilaksanakan karena di komponen-komponen SAKIP itu ada evaluasinya, ada *monevnya* juga...akuntabilitas itu lebih terjamin.”

*Kedua*, PERPRES No. 29 tahun 2014 menekankan pelaksanaan kinerja berbasis hasil (*outcome*). Meskipun INPRES No. 7 tahun 1999 mensyaratkan pelaksanaan kinerja berbasis hasil, akan tetapi pada pelaksanaannya penekanan kinerja Pemerintah Kota Malang masih berorientasi pada *output*. Dengan pelaksanaan kinerja berbasis *outcome*, pemerintah diharapkan dapat mencapai target peningkatan kinerja bukan hanya apakah suatu program/kegiatan telah terlaksana atau tidak. Hal ini akan mengubah pola pikir Organisasi Perangkat

Daerah/OPD (pada periode sebelumnya disebut Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD) agar memiliki *mindset* menjadi visioner dan berorientasi dampak.

Perubahan ini akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran. *Mindset* SKPD selama ini adalah berapa banyak dana yang digunakan (*input*) dan berapa keluaran (*output*) dari dana yang telah terpakai. Saat ini, OPD harus merubah pemikiran mengenai bagaimana melaksanakan *money follow program*, artinya OPD hanya akan diberi anggaran jika merencanakan program/kegiatan yang sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Kota Malang. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Sub. Bagian Penyusunan Program dari Inspektorat (Informan No 6):

“... jadi ada istilahnya itu *money follow program* jadi *bener-bener* ada programnya diberi uang *tapi* kalau tidak ada program hanya sekedar memberi anggaran itu nanti *outcome*-nya *gak* kelihatan... *la* sekarang ada SAKIP itu kita berusaha memverifikasi program/kegiatan dan kalau memang itu *bener-bener* mengarah pada visi misalnya Kepala Daerah dari segi anggaran nanti akan lebih efisien, *gak* pemborosan”.

*Ketiga*, Pemerintah Kota Malang ingin meningkatkan kinerja seluruh ASN di lingkungannya sampai pada tingkat staf. Peningkatan kinerja ini dilakukan dengan kewajiban penyusunan perjanjian kinerja pada seluruh ASN. Pada periode sebelumnya, perjanjian kinerja hanya disusun oleh Walikota dan Kepala OPD. Pengembangan penyusunan perjanjian kinerja pada seluruh ASN diharapkan dapat meningkatkan tanggungjawab setiap ASN untuk melaksanakan kewajibannya sesuai dengan kinerja yang telah diperjanjikan kepada atasannya sehingga mampu mendorong peningkatan kinerja dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.



#### **4.3 Persiapan Menuju Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Berdasarkan PERPRES No. 29 tahun 2014.**

Pada tahun 2014, pemerintah mengesahkan PERPRES No. 29 tahun 2014 tentang SAKIP sebagai pengganti INPRES No. 7 tahun 1999 tentang AKIP. PERPRES tersebut disahkan pada tanggal 21 April 2014 dan harus dilaksanakan pada tahun 2014. Konsekuensinya, Pemerintah Kota Malang harus melaksanakan penyesuaian pelaksanaan SAKIP dengan cepat.

Beberapa upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang untuk melaksanakan PERPRES No. 29 tahun 2014 adalah sebagai berikut: *pertama*, Pemerintah Kota Malang mengesahkan beberapa peraturan walikota sebagai dasar pelaksanaan SAKIP di lingkungan Pemerintah Kota Malang, antara lain: (1) Peraturan Walikota Malang No. 8 tahun 2015 tentang pengukuran kinerja, (2) Peraturan Walikota Malang No. 39 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Reviu Laporan Kinerja Pemerintah Daerah dan Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan (3) Peraturan Walikota Malang No. 94 tahun 2015 tentang Indikator Kinerja Utama di lingkungan Pemerintah Kota Malang.

*Kedua*, Pemerintah Kota Malang melakukan penyempurnaan nomenklatur dan sinkronisasi program/kegiatan, serta meningkatkan peran BARENLITBANG dalam penyelenggaraan SAKIP melalui pengesahan Peraturan Walikota No. 7 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya tumpang tindih TUPOKSI sehingga pencapaian kinerja OPD dapat dinilai dengan lebih tepat karena tidak ada program/kegiatan yang dilakukan oleh lebih dari satu OPD. Selain itu, peraturan walikota ini juga bertujuan untuk meningkatkan peran BARENLITBANG dalam sistem perencanaan daerah. Penyusunan dokumen perjanjian kinerja merupakan

bagian dari proses perencanaan, akan tetapi selama ini menjadi TUPOKSI Bagian Organisasi. Melalui peraturan walikota ini, penyusunan dokumen perjanjian kinerja menjadi TUPOKSI BARENLITBANG, sedangkan Bagian Organisasi bertanggungjawab untuk melakukan penyusunan LKj Tahunan Pemerintah Daerah.

*Ketiga*, membentuk tim SAKIP untuk melakukan penyusunan dokumen perencanaan daerah dan tim reviu LKj tahunan Pemerintah Kota Malang untuk melaksanakan reviu LKj Pemerintah Kota Malang. Pada periode sebelumnya, Pemerintah Kota Malang setiap tahun telah membentuk tim pelaksana untuk meningkatkan pelaksanaan AKIP, yaitu: Tim Penyusun LAKIP dan Tim evaluator LAKIP SKPD. Dengan demikian, saat ini terdapat empat tim pelaksana, yaitu: Tim SAKIP, Tim penyusun LKj tahunan Pemerintah Kota Malang, tim evaluator SAKIP OPD dan Tim reviu LKj Tahunan Pemerintah Kota Malang.

*Keempat*, Pemerintah Kota Malang melakukan penyempurnaan RPJMD Tahun 2013-2018. Penyempurnaan ini dilakukan sebagai tindak lanjut hasil Laporan Hasil Evaluasi (LHE) SAKIP tahun 2014 yang menyatakan bahwa IKU masih berorientasi pada *output* belum menunjukkan *outcome* yang hendak dicapai. Perubahan RPJMD mempengaruhi penyusunan perencanaan strategis OPD, sehingga Pemerintah Kota Malang melakukan sosialisasi dan pendampingan kepada OPD di lingkungan Pemerintah Kota Malang untuk menyusun rencana strategis dan IKU OPD agar selaras dengan dokumen RPJMD.

*Kelima*, Pemerintah Kota Malang bekerjasama dengan PT. Jakarta Traspac mengembangkan aplikasi perencanaan pembangunan yang berfungsi untuk membantu kelancaran penyusunan dokumen perencanaan dan

penganggaran di lingkungan Pemerintah Kota Malang mulai dari dokumen rencana strategis sampai dengan dokumen anggaran. Aplikasi ini merupakan pengembangan dari aplikasi SIMRENDANA yang pernah diterapkan di lingkungan Pemerintah Kota Malang akan tetapi mengalami kegagalan. BARENLITBANG berkoordinasi dengan BPKAD mengembangkan beberapa fitur-fitur yang dapat mengintegrasikan antara dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran. Hal ini dilakukan untuk mengatasi kendala keselarasan hubungan dokumen perencanaan dan penganggaran yang telah dialami sebelumnya.

*Keenam*, Pemerintah Kota Malang melakukan sosialisasi PERPRES No. 29 tahun 2014 ke seluruh OPD di lingkungan Pemerintah Kota Malang. Pemerintah Kota Malang bekerjasama dengan KEMENPAN-RB dan Biro Organisasi sebagai narasumber dalam implementasi SAKIP. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan pemahaman pejabat di OPD sehingga dapat tercipta sinergi untuk mencapai tujuan pembangunan daerah. *Ketujuh*, Pemerintah Kota Malang mengirimkan evaluator SAKIP OPD untuk mengikuti diklat yang diselenggarakan oleh KEMENPAN-RB. Diklat ini bertujuan untuk meningkatkan pemahaman evaluator sesuai dengan peraturan yang baru.