

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rendahnya transparansi dan akuntabilitas dana publik yang telah dikelola oleh pemerintah disinyalir menjadi penyebab utama terjadinya krisis dan keterpurukan ekonomi di beberapa negara Asia Tenggara, termasuk di Indonesia (World Bank, 1994). Sektor publik sering mendapatkan kritikan atas kinerjanya karena dianggap tidak efisien, tidak produktif, rendah kualitas dan miskin inovasi (Mahmudi, 2010:34). Oleh karena itu, sektor publik berupaya untuk meningkatkan transparansi, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi pengelolaan dana publik dengan melaksanakan *good governance* (UNESCAP, 2009).

Menurut World Bank, *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab 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 and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2002:24). Selanjutnya, definisi *good governance* menurut United Nations Development Program (UNDP, 1997) adalah praktik penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan penyelenggaraan negara secara politik (*political governance*), ekonomi (*economic governance*) dan administratif (*administrative governance*) di semua tingkatan.

United Nations Development Program (1997) menegaskan bahwa terdapat sepuluh prinsip *good governance*, antara lain: partisipasi, ketaatan

hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategis. Salah satu prinsip *good governance* yang menjadi sorotan adalah akuntabilitas. Akuntabilitas dianggap penting dalam menjalankan *good governance* karena diperlukan bagi setiap pemerintahan supaya segala tindakan secara meluas disetujui oleh masyarakat (Hughes, 1994).

Akuntabilitas publik merupakan bentuk pertanggungjawaban keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Akuntabilitas telah menjadi keharusan bagi lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (masyarakat) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (otoritas yang lebih tinggi). Masyarakat menjadi lebih peduli terhadap penggunaan dana publik dan turut mengawasi bagaimana dana publik digunakan (Allmendinger, Tewdwr-Jones, & Morphet, 2003).

Guthrie (1998) menyatakan bahwa akuntabilitas tidak hanya berkaitan dengan cara pengelolaan dana publik saja, akan tetapi juga berkaitan dengan efektifitas dan efisiensi penggunaan dana tersebut. Akuntabilitas merupakan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan atau kinerja organisasi untuk dapat dipertanggungjawabkan, serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang (UNDP, 1997). Akuntabilitas berfungsi sebagai instrumen untuk melakukan evaluasi tentang kemajuan dan kegagalan pegawai yang diukur berdasarkan efektifitas pekerjaan yang dilakukannya (Chandler dan Plano, 1988:293).

Sektor publik dapat meningkatkan akuntabilitasnya ketika mampu membuat pengukuran kinerja yang reliabel dan memiliki data yang akurat. Tersedianya pengukuran kinerja yang reliabel dan akurat atas kinerja pemerintah diharapkan mampu meningkatkan keyakinan masyarakat bahwa individu/ organisasi yang menerima mandat telah melaksanakan usaha terbaik yang dapat mereka lakukan dan mampu meningkatkan efisiensi, efektifitas, penghematan dan produktifitas dalam sektor publik (Sihaloho dan Halim, 2005).

Upaya perbaikan kinerja di sektor publik telah dilaksanakan di berbagai negara, baik negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Pemerintah Amerika Serikat merupakan motor penggerak pertama dalam peningkatan kinerja sektor publik (Sofyani dan Akbar, 2013). Pada tahun 1993, pemerintah Amerika Serikat mengesahkan *The Government Performance and Result Act* (GPRA) untuk memberikan prioritas utama bagi pengembangan strategi baru terkait pengukuran kinerja (Atkinson, Waterhouse and Wells, 1997). GPRA mewajibkan seluruh pemerintah federal untuk melaksanakan pengukuran kinerja dan membuat laporan tahunan (Cavalluzzo and Ittner, 2004).

Konsep pengukuran kinerja dalam sektor publik juga berkembang di beberapa negara maju lainnya seperti Inggris, Australia, Selandia Baru, dan berbagai negara lainnya (Hood, 1995). Pada akhirnya, konsep ini juga diadopsi negara-negara berkembang seperti Thailand, Malaysia, Sri Lanka, Afrika, Ghana, India dan beberapa negara lain, termasuk Indonesia (Mimba, Helden, and Tillema, 2007).

Implementasi sistem pengukuran kinerja di negara-negara berkembang tidak sama dengan negara maju. Karakteristik umum yang terdapat di negara-negara berkembang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi sistem

pengukuran kinerja. Karakteristik umum yang ada di negara-negara berkembang antara lain rendahnya kapasitas institusi, terbatasnya keikutsertaan *stakeholders*, tingginya tingkat korupsi dan informalitas (Mimba, Helden, and Tillema, 2007). Selain itu, tuntutan pihak-pihak donor untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja sebagai prasyarat penerimaan pendanaan juga mendorong negara berkembang untuk melakukan perubahan tatakelola pemerintahan (Harun, Peurseem and Eggleton, 2012). Hal ini mendorong implementasi sistem pengukuran kinerja dan akuntabilitas kinerja hanya sebagai bentuk kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku dan sifatnya hanya seremonial saja, sedangkan esensi dari tujuan yang telah ditetapkan belum dapat dicapai (Sofyani dan Akbar, 2013; Akbar, 2011; dan Thahar, 2016).

Di Indonesia, upaya pembenahan kinerja sektor publik dimulai sejak reformasi 1998 (Harun, 2007; Harun, Peurseem and Eggleton, 2012). Reformasi telah mendorong perubahan sistem pemerintahan sentralistik menjadi desentralistik melalui pengesahan Undang-Undang (UU) No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU ini telah mengubah wewenang dan tanggungjawab di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab yang lebih besar daripada periode sebelumnya. Reformasi juga dikuatkan dengan disahkannya UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. UU ini menguraikan mengenai asas akuntabilitas penyelenggaraan negara dan pengelolaan pemerintahan.

Pembenahan sistem pengukuran kinerja yang berlaku baik di pusat dan daerah diatur dalam Instruksi Presiden (INPRES) RI No. 7 Tahun 1999 tentang

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). INPRES ini mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang dibuat berdasarkan pedoman penyusunan sistem akuntabilitas kinerja. Tujuan utama dari INPRES ini adalah untuk memastikan bahwa institusi pemerintah dapat mengelola institusinya dengan cara yang lebih efektif, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan (Jurnali and Siti-Nabiha, 2015). Tata cara penyusunan LAKIP diatur dalam Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) No. 589/IX/6/99 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Negara dan No. 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan AKIP.

Pada tahun 2003 dan 2004, pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peningkatan akuntabilitas keuangan negara, antara lain: UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, sehingga akuntabilitas pemerintah dapat dilihat dari dua bagian, yaitu akuntabilitas dari segi kinerja dan akuntabilitas dari segi keuangan. Pada UU No. 17 Tahun 2003 diperkenalkan penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) yang menjembatani sistem penganggaran dengan akuntabilitas kinerja. Pada tahun 2006 dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Pada tahun 2014, pemerintah mengeluarkan peraturan baru pengganti INPRES No. 7 tahun 1999, yakni Peraturan Presiden (PERPRES) No. 29 tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Penekanan PERPRES No. 29 tahun 2014 adalah penyelenggaraan SAKIP yang

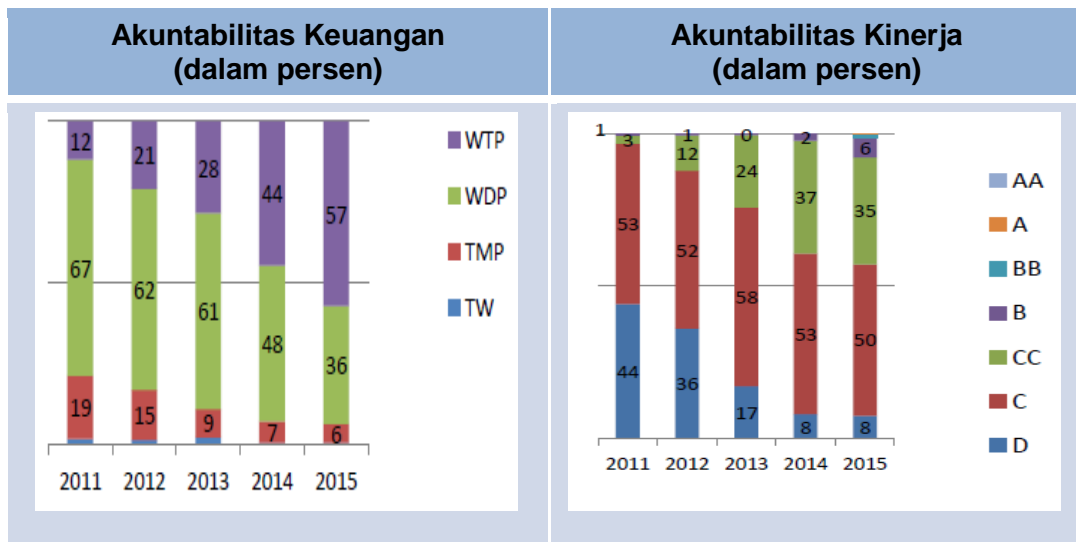
merupakan suatu rangkaian sistematis untuk mempertanggungjawabkan dan meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Penyelenggaraan SAKIP meliputi: rencana strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja, serta rewiu dan evaluasi kinerja. PERPRES ini kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, yaitu (1) Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PERMENPAN-RB) No. 53 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja, dan (2) PERMENPAN-RB No. 12 tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi Akuntabilitas Kinerja.

Pelaporan keuangan merupakan bentuk dari akuntabilitas keuangan dan pelaporan kinerja merupakan bentuk dari akuntabilitas kinerja. Akuntabilitas keuangan pemerintah dapat dilihat dari opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan. Akuntabilitas kinerja pemerintah dapat dilihat dari nilai evaluasi atas SAKIP yang dilaksanakan oleh Kementerian Pendayagunaan dan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN-RB).

Perkembangan akuntabilitas keuangan dan kinerja di Indonesia masih belum berimbang, terutama yang terjadi pada pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah kabupaten/kota masih cenderung berorientasi pada pencapaian akuntabilitas keuangan dibandingkan dengan akuntabilitas kinerja. Hal ini dapat dilihat dari trend peningkatan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan peningkatan nilai evaluasi atas akuntabilitas kerjanya. Perbandingan capaian akuntabilitas keuangan dan kinerja pemerintah

kabupaten/kota selama tahun 2011 sampai dengan 2015 dapat dilihat pada grafik 1.1.

Grafik 1.1 Grafik Perbandingan Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja pada Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun 2011-2015



Sumber: data diolah dari berbagai sumber.

Opini BPK atas LKPD dibedakan menjadi empat, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), Wajar Dengan Pengecualian (WDP), Tidak Memberikan Pendapat (TMP), dan Tidak Wajar (TW). Opini yang tertinggi adalah WTP, sehingga seluruh instansi pemerintah diharapkan mampu memperbaiki laporan keuangan dan mendapatkan opini WTP. Berdasarkan data Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2016 menunjukkan perbaikan opini BPK atas LKPD pemerintah kabupaten/kota dari tahun 2011-2015. Pada tahun 2011, sebanyak 334 pemerintah kabupaten/kota mendapatkan opini WDP sedangkan hanya ada 58 atau sebesar 11 persen pemerintah kabupaten/kota yang mampu meraih opini WTP. Pada tahun 2012, pemerintah kabupaten/kota yang menerima opini WTP menjadi 104 atau sebesar 21 persen. Peningkatan ini terus terjadi pada tahun 2013, 2014, dan 2015. Pada tahun 2015, pemerintah kabupaten/kota yang mendapatkan opini WTP sebanyak 284, artinya selama tahun 2011-2015

sebanyak 227 pemerintah kabupaten/kota mampu memperbaiki pengelolaan keuangan dan penyusunan LKPDnya.

Trend peningkatan opini WTP atas LKPD jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan peningkatan nilai evaluasi akuntabilitas kinerja. Data evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah kabupaten/kota dari tahun 2011-2016 menunjukkan trend peningkatan akuntabilitas kinerja, akan tetapi masih sangat rendah. Hal ini ditambah dengan rendahnya komitmen pemerintah kabupaten/kota untuk menyampaikan LAKIP kepada KEMENPAN-RB karena tidak ada sistem *reward and punishment* yang mendorong implementasi SAKIP (Jurnali and Siti-Nabiha, 2015; Akbar, 2011).

Pada tahun 2011, pemerintah kabupaten/kota yang menyampaikan LAKIP hanya 272 dari 504 pemerintah kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Hasil evaluasi AKIP tahun 2011 menunjukkan bahwa sebanyak 96,70 persen atau 263 pemerintah kabupaten/kota masih berada pada kategori C dan D, artinya AKIP yang dilaksanakan masih sebatas formalitas dan belum dilaksanakan dengan baik. Pada tahun 2012, pemerintah kabupaten/kota yang menyampaikan LAKIP mengalami penurunan menjadi 180 pemerintah kabupaten/kota. Meskipun demikian, hasil evaluasinya menunjukkan adanya peningkatan. Pemerintah kabupaten/kota yang mampu meraih nilai CC dan B sebanyak 22 pemerintah kabupaten/kota. Peningkatan nilai evaluasi AKIP dan jumlah pemerintah kabupaten/kota yang menyampaikan LAKIP mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Pada tahun 2014, pemerintah daerah telah mengimplementasikan aturan yang baru yaitu PERPRES No, 29 Tahun 2014 sebagai pengganti INPRES No. 7 Tahun 1999. Perubahan ini tidak mengurangi upaya pemerintah daerah untuk

mengimplementasi SAKIP dan meningkatkan nilai evaluasinya. Terdapat 460 pemerintah kabupaten/kota yang menyampaikan Laporan Kinerja dan sebanyak 11 pemerintah kabupaten/kota yang telah meraih nilai di atas CC. Pada tahun 2015, terdapat 488 pemerintah kabupaten/kota yang menyampaikan Laporan Kinerja dan sebanyak 38 pemerintah kabupaten/kota telah meraih nilai di atas CC. Peningkatan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten/kota telah melakukan upaya untuk memperbaiki implementasi SAKIP di daerahnya. Selain itu, peningkatan nilai evaluasi SAKIP juga dipicu oleh perubahan level penilaian berdasarkan PERMENPAN-RB No. 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi Akuntabilitas Kinerja.

Pada tahun 2016, pemerintah kabupaten/kota yang berada pada kategori di bawah D hanya tersisa 12 pemerintah kabupaten/kota dan 69 pemerintah kabupaten/kota mampu meraih nilai di atas CC. Terdapat dua pemerintah kabupaten/kota yang berada pada kategori A, yaitu Kota Bandung dan Kabupaten Banyuwangi. Hasil evaluasi akuntabilitas kinerja pemerintah kabupaten dan kota pada tahun 2011-2016 dapat dilihat pada tabel 1.1.

Menurut KEMENPAN-RB yang diuraikan dalam Laporan Kinerja Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan Tahun 2015, salah satu pemicu meningkatnya nilai evaluasi SAKIP pada level pemerintah kabupaten/kota adalah pembangunan daerah percontohan. Pembangunan daerah percontohan dilakukan dengan proses: pembangunan komitmen pimpinan, sosialisasi, pendampingan secara intensif, perbaikan dan penyempurnaan. Daerah percontohan tersebut kemudian dimonitor secara terus menerus agar selalu berada pada jalur penerapan SAKIP. Beberapa daerah percontohan tersebut antara lain: (1) Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta, (2) Pemerintah Provinsi Jawa Timur, (3) Pemerintah Provinsi Jawa Barat, (4) Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, (5) Pemerintah Provinsi Bali, (6) Kabupaten Badung, (7) Kota Bandung, dan (8) Kota Sukabumi. Daerah-daerah tersebut telah menjadi tujuan *benchmark* bagi daerah-daerah lain yang ingin belajar dari kemajuan yang sudah dicapai.

Data rekapitulasi nilai hasil evaluasi akuntabilitas kinerja selama tahun 2011-2016 menunjukkan trend peningkatan yang cukup signifikan, akan tetapi masih jauh dari target yang telah ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014. Target RPJMN untuk menciptakan pemerintah daerah yang akuntabel sebesar 80 persen masih belum tercapai. Jika dibandingkan dengan perolehan opini WTP atas LKPD, maka nilai evaluasi SAKIP masih tertinggal sangat jauh. Target RPJMN untuk pemerintah kabupaten/kota yang memperoleh opini WTP ditetapkan sebesar 60 persen dan telah tercapai sebesar 57 persen.

Peningkatan akuntabilitas kinerja yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota tidak terlepas dari adanya upaya untuk memperoleh legitimasi. Untuk mendapatkan legitimasi, sebuah organisasi berusaha untuk melembagakan unsur-unsur lingkungan yang berupa ide, logika, praktik, teknik dan kebiasaan ke dalam organisasi dan menjadi bagian dari lembaga organisasi tersebut (Djamhuri, 2009). Organisasi dalam menjalankan praktik/nilai baru tidak hanya berdasarkan pada kepentingan internal untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas saja, akan tetapi lebih didasarkan untuk mendapatkan legitimasi atas tuntutan eksternal agar organisasi dapat *survive* (Meyer dan Rowan, 1977). Dalam proses pelembagaan tersebut, organisasi berupaya untuk menjadi mirip

dengan lingkungan kelembagaannya dengan tiga cara yaitu *coercive*, *mimetic* dan *normative* (DiMaggio and Powell, 1983).

Pada konteks implementasi SAKIP, ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan pencapaian atas target yang telah ditetapkan dalam RPMJN merupakan acuan bagi pemerintah pusat maupun daerah untuk mendapatkan legitimasi vertikal maupun legitimasi horizontal. Oleh karena itu, keberhasilan suatu program dapat diketahui dengan menelisik lebih jauh proses pelembagaannya. Salah satu teori yang sering digunakan untuk mengungkapkan keberhasilan implementasi suatu program atau aturan dalam organisasi sektor publik adalah teori *New Institutional Sociology* (NIS). NIS telah digunakan oleh beberapa peneliti untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dalam lingkungan organisasi sektor publik. Teori ini merupakan penjelasan yang sangat kuat dalam menjelaskan tindakan organisasi dan mampu menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan motivasi yang mendasari reorganisasi sistem kinerja (Carpenter dan Feroz, 2001; Modell, 2001, dan Chang, 2006).

Teori NIS pada dasarnya berbicara mengenai penjelasan gejala *isomorphism* dari lingkungan organisasi dan penerapan norma-norma institusi (DiMaggio dan Powel, 1983). *Isomorphism* dapat dikatakan sebagai homogenisasi atau upaya organisasi untuk menjadi mirip dengan lingkungannya. Organisasi berusaha untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan kelembagaannya agar mendapatkan legitimasi. Semakin tinggi kesesuaian sebuah organisasi dengan lingkungan kelembagaannya maka legitimasi dari lingkungan kelembagaan tersebut akan semakin besar (Djamhuri, 2009).

DiMaggio dan Powell (1983) menjelaskan tiga cara agar organisasi menjadi *isomorphic* dengan lingkungan kelembagaannya, yaitu: (1) *coercive*,

perubahan peraturan/kebiasaan/rutinitas/norma organisasi dilakukan karena adanya tekanan atau desakan untuk mematuhi aturan yang lebih tinggi, (2) *mimetic* merupakan upaya untuk meniru praktik dari organisasi lain yang dianggap lebih berhasil agar mendapatkan legitimasi yang sama dengan organisasi tersebut, dan (3) *normative* terjadi ketika aktor-aktor kunci dalam organisasi memutuskan untuk menggunakan profesionalisasi untuk meningkatkan kemampuan internal organisasi.

Penetapan regulasi terkait akuntabilitas kinerja menyebabkan proses institusionalisasi SAKIP di berbagai institusi pemerintahan harus dijalankan. Hal ini merupakan suatu bentuk *coercive isomorphism* karena baik pemerintah pusat dan daerah mendapatkan tekanan dari negara untuk melakukan perubahan dalam sistem akuntabilitas kinerja. Menurut Jones (2001) perubahan organisasi adalah proses yang dilaksanakan oleh organisasi dari kondisi yang sudah ada ke kondisi baru yang diharapkan sesuai dengan tujuan organisasi untuk meningkatkan efektifitas. Hal ini sejalan dengan tujuan penerapan SAKIP, yaitu mewujudkan pemerintahan yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien dan efektif.

Tekanan yang dihadapi oleh masing-masing organisasi dipengaruhi oleh independensi organisasi tersebut terhadap sumber daya yang mempengaruhi kelangsungan organisasinya maupun organisasi yang lain. Semakin independen organisasi tersebut terhadap lingkungannya, maka semakin rendah tekanan dari lingkungannya untuk mempengaruhi organisasi. Demikian pula sebaliknya, semakin tinggi ketergantungan (*dependensi*) organisasi terhadap lingkungan organisasi, maka akan semakin tinggi pula tekanan dari lingkungan organisasi. Implementasi akuntabilitas kinerja yang dilaksanakan di Indonesia tidak terlepas

dari tekanan yang dihadapi pemerintah untuk mendapatkan legitimasi baik dari dalam maupun luar negeri.

Krisis multidimensi yang terjadi pada pertengahan tahun 1990-an telah memicu terjadinya reformasi sektor publik. Tekanan dari dalam negeri terjadi saat masyarakat menuntut reformasi publik untuk meningkatkan pelayanan publik dan menghilangkan praktek-praktek KKN. Tekanan dari pihak luar terjadi karena adanya ketergantungan pemerintah Indonesia terhadap lembaga donor internasional. Lembaga donor memiliki kekuasaan untuk memaksakan perubahan-perubahan manajemen dalam sektor publik sebagai prasyarat penerimaan bantuan dana. Meskipun implementasi akuntabilitas kinerja yang dilakukan masih belum menunjukkan perbaikan dan manfaatnya masih sering diperdebatkan (Akbar, 2011), akan tetapi pemerintah tetap melaksanakan untuk mendapatkan legitimasi dari berbagai stakeholder.

Fenomena rendahnya akuntabilitas kinerja pada pemerintah daerah di Indonesia telah menarik beberapa peneliti untuk melakukan riset tentang implementasi akuntabilitas kinerja. Beberapa Penelitian yang telah dipublikasikan, di antaranya: Solikin (2005), Sihaloho dan Hamid (2005), Nurkhamid (2008), Akbar (2011), Jurnal dan Siti-Nabiha (2015), serta Sofyani dan Akbar (2013).

Penelitian yang dilakukan oleh Solikin (2005) menunjukkan bahwa praktik akuntabilitas di Indonesia masih bias. Kebanyakan instansi cenderung melaporkan kinerja mereka yang lebih tinggi dan cenderung menyalahkan faktor eksternal atas kegagalan kinerja yang dialami. Hasil penelitian Nurkhamid (2008) menunjukkan bahwa pelaporan kinerja yang bias mungkin terjadi karena pemerintah lebih melaporkan program-program yang berhasil dibandingkan

dengan program-program yang gagal. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bukti empiris bahwa permasalahan pelaksanaan AKIP muncul pada tahap pengembangan maupun tahap penggunaan hasilnya.

Sihaloho dan Halim (2005) melakukan penelitian untuk menguji proses pemanfaatan informasi kinerja yang terdiri dari tahap-tahap adopsi dan implementasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan dalam mengadopsi suatu ukuran lebih dipengaruhi oleh mandat atau ketentuan di luar instansi seperti PP, INPRES dan PERDA daripada kebijakan pimpinan instansi. Keberhasilan dalam proses pengadopsian suatu ukuran kinerja dipengaruhi oleh keterlibatan dan kesepakatan personil program terhadap ukuran kinerja. Selain itu, penelitian ini juga membuktikan bahwa masih minimnya dorongan dari masyarakat dan anggota DPRD kepada instansi pemerintah untuk memanfaatkan informasi kinerja.

Jurnali dan Siti-Nabiha (2015) melakukan penelitian dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi AKIP sejak tahun 1999 sampai tahun 2013 masih menunjukkan hasil yang tidak memuaskan. Implementasi AKIP dan kemampuannya untuk meningkatkan kinerja, transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintah masih sering diperdebatkan. Sihaloho dan Halim (2005) mengemukakan bahwa sebagian besar instansi pemerintah mematuhi sistem pengukuran kinerja yang dirumuskan oleh BPKP dan LAN, akan tetapi masih cenderung mengabaikan efisiensi sebagai suatu ukuran kinerja yang harus dikembangkan.

Akbar (2011) melakukan penelitian pengukuran kinerja pada beberapa pemerintah daerah di Indonesia dengan menggunakan metode *mix method*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah dalam

mengembangkan pengukuran kinerja lebih mengutamakan untuk memenuhi permintaan regulasi daripada untuk membuat organisasinya lebih efisien dan efektif. Meskipun persepsi aparatur tentang implementasi pengukuran kinerja bersifat *coersive*, masih terdapat beberapa pemerintah daerah yang tidak melaksanakannya dan masih ada yang melaksanakannya dengan buruk. Gejala *normative isomorphism* terjadi di beberapa daerah dengan adanya pelatihan dari universitas, BPKP dan organisasi publik lainnya. Kurangnya motivasi manajemen memilih untuk melakukan *mimetic* dengan cara meniru pemerintah daerah lain yang telah berhasil mengembangkannya. Sedangkan untuk daerah yang memiliki sumber daya yang baik akan bekerjasama dengan pihak eksternal seperti konsultan atau universitas lokal untuk mengembangkan kompetensi mereka (*normative*).

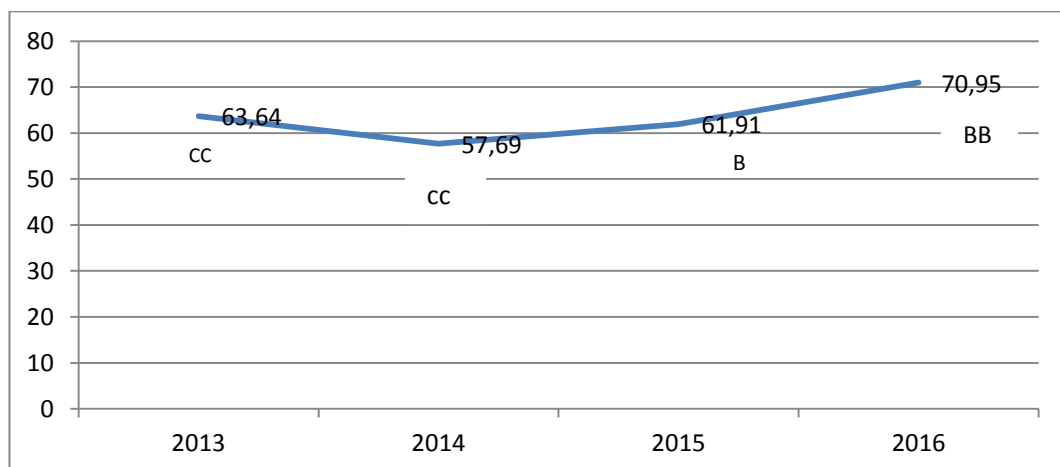
Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Sofyani dan Akbar (2013) dengan pendekatan kuantitatif untuk menguji hubungan faktor internal institusi dan implementasi SAKIP di pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa faktor-faktor yang berhubungan secara positif dan signifikan terhadap implementasi AKIP adalah faktor organisasional (pelatihan dan respon organisasi terhadap perubahan) dan faktor karakteristik individu (*self efficacy* yang tinggi dan *conscientiousness*).

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk memahami mengapa Pemerintah Kota Malang melakukan institusionalisasi SAKIP dan bagaimana proses institusionalisasinya. Penelitian terdahulu tentang implementasi akuntabilitas kinerja masih banyak dilakukan pada saat pemerintah Indonesia melaksanakan INPRES No. 7 tahun 1999. Penelitian tentang implementasi SAKIP berdasarkan PERPRES No. 29 tahun 2014 masih terbatas.

Pemerintah Kota Malang mampu meningkatkan akuntabilitas keuangan dengan mempertahankan opini WTP atas laporan keuangan selama enam tahun berturut-turut. Dari sisi akuntabilitas kinerjanya, nilai atas akuntabilitas kinerja pemerintah Kota Malang belum maksimal. Hal ini ditunjukkan dari fluktuasi nilai yang diperoleh Pemerintah Kota Malang dari tahun 2012-2016 pada grafik 1.2.

Pada tahun 2013, nilai evaluasi AKIP sebesar 63,64 dan masuk dalam kategori CC. Artinya, Pemerintah Kota Malang telah memenuhi sebagian besar prasyarat pemenuhan dasar (sebagian besar dokumen pelaksanaan manajemen kinerja telah dipenuhi dan evaluasi internal telah mulai dilaksanakan), akan tetapi ukuran kinerjanya belum seluruhnya menampilkan *outcome* (sebagian ukuran kinerja masih berupa *output* kegiatan). Pada tahun 2014, Pemerintah Kota Malang mulai mengimplementasikan SAKIP sesuai dengan PERPRES No. 29 tahun 2014 tentang SAKIP. Perubahan dasar hukum dari INPRES No. 7 tahun 1999 menjadi PERPRES No. 29 tahun 2014 mempengaruhi nilai perolehan SAKIP. Nilai evaluasi SAKIP yang diperoleh pada tahun 2014 hanya sebesar 57,69 dan masih termasuk dalam kategori CC.

Grafik 1.2 Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Kota Malang Tahun 2013 – 2016



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Pada tahun 2015, Pemerintah Kota Malang mampu memperbaiki kinerjanya dan memperoleh nilai evaluasi SAKIP menjadi 61,91 dan termasuk dalam kategori B. Pada periode sebelumnya, nilai tersebut masih berada pada kategori CC, akan tetapi dengan berlakunya PERMENPAN-RB No. 12 tahun 2015 maka terjadi perubahan dalam penilaian dan kategorisasi nilai evaluasi SAKIP. Pada tahun 2016, Pemerintah Kota Malang mendapatkan nilai tertinggi yang pernah diraihinya yakni sebesar 70,95 dan termasuk dalam kategori BB (sangat baik). Pada tingkat Provinsi Jawa Timur, nilai tersebut adalah nilai terbaik kedua se-Jawa Timur setelah Kabupaten Banyuwangi. Meskipun telah terjadi kenaikan nilai evaluasi SAKIP, akan tetapi Pemerintah Kota Malang masih belum mampu mencapai nilai maksimal untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel, yaitu nilai AA.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini dilakukan atas dasar beberapa pertimbangan, yaitu: *pertama*, penelitian terdahulu lebih berfokus pada uji statistik tentang adopsi dan implementasi SAKIP di lingkungan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang fenomena institusionalisasi SAKIP. Sejauh pengamatan penulis, penelitian kualitatif terkait SAKIP dengan menggunakan perspektif teori institusional masih terbatas dan lebih banyak dilaksanakan dengan menggunakan metode kuantitatif. *Kedua*, berlakunya PERPRES No. 29 Tahun 2014 tentang SAKIP sebagai pengganti INPRES No. 7 Tahun 1999 tentang AKIP dirasakan sebagai sesuatu yang baru bagi Pemerintah Kota Malang, sehingga menarik untuk dipahami bagaimana institusionalisasi SAKIP di pemerintah Kota Malang. Beberapa hal baru dari PERPRES ini adalah: (1) kewajiban bagi OPD untuk

menyusun laporan kinerja triwulan, (2) Laporan kinerja tahunan harus mencantumkan perbandingan *outcome* dari tahun ke tahun sesuai target yang ditetapkan dalam rencana strategis, dan (3) Laporan kinerja tahunan pemerintah daerah sebelum diserahkan ke KEMENPAN-RB wajib di reviu oleh APIP.

1.2 Motivasi Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat beberapa hal yang memotivasi peneliti untuk melakukan penelitian ini, antara lain:

1. Trend peningkatan nilai evaluasi SAKIP pada tingkat pemerintah kabupaten/kota dari tahun ke tahun menunjukkan adanya perbaikan, akan tetapi masih terdapat banyak pemerintah kabupaten/kota yang berada pada kategori kurang/tidak akuntabel. Selain itu, komitmen kepala daerah untuk melaksanakan SAKIP masih rendah. Hal ini ditunjukkan dari fluktuasi jumlah LAKIP/laporan kinerja yang dievaluasi oleh KEMENPAN-RB dari tahun 2011-2016.
2. Tidak tercapainya target capaian akuntabilitas kinerja sebagaimana yang tercantum dalam RPJMN 2010-2014. Meskipun terjadi kenaikan nilai evaluasi SAKIP, akan tetapi masih belum mampu memenuhi target yang telah ditetapkan yakni menciptakan instansi pemerintah daerah yang akuntabel sebesar 80 persen.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Mengapa Pemerintah Kota Malang menginstitutionalisasikan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)?

2. Bagaimana institusionalisasi SAKIP di Pemerintah Kota Malang berlangsung?

1.4 Tujuan Penelitian

Mengacu pada pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Memahami alasan-alasan yang mendasari pelaksanaan institusionalisasi SAKIP di Pemerintah Kota Malang;
2. Memahami proses institusionalisasi SAKIP di Pemerintah Kota Malang berlangsung.

Peneliti menganalisis data empiris berdasarkan teori *New Institutional Sociology* (NIS). NIS digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami institusionalisasi SAKIP yang dilaksanakan di Pemerintah Kota Malang dengan mengeksplorasi tekanan yang dihadapi oleh para aktor sehingga menyebabkan pelembagaan aturan dilakukan oleh organisasi.

1.5 Kontribusi Penelitian

1.5.1 Kontribusi Teori

Teori institusional merupakan alat yang dapat digunakan untuk memahami proses pelembagaan aturan atau norma pada suatu organisasi. Penelitian ini terbukti mampu memberikan pemahaman proses pelembagaan aturan yang dilaksanakan pada instansi pemerintah dan tekanan-tekanan yang dihadapi para aktor dan bagaimana mereka bereaksi terhadap tekanan tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bukti empiris bahwa *isomorphism* tanpa disertai komitmen yang kuat dapat membawa organisasi pada praktik berpura-pura. Perubahan yang seharusnya mampu memberikan manfaat peningkatan kinerja, dihindari dengan formalitas pemenuhan dokumen-dokumen pendukung

dan evaluasi SAKIP yang bersifat seremonial sehingga memunculkan fenomena *decoupling*.

1.5.2 Kontribusi Praktik

Penelitian ini memberikan informasi tentang implementasi SAKIP yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang sehingga dapat digunakan sebagai evaluasi untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja. Ukuran-ukuran legitimasi yang saat ini digunakan terbukti membawa organisasi kepada berbagai praktik formalisasi aturan yang dilakukan secara seremonial. Kemauan pimpinan untuk meningkatkan nilai SAKIP tanpa disertai dengan kemampuan untuk membenahi sistem hanya akan menimbulkan praktik formalitas aturan, baik yang dilakukan hanya dengan memenuhi syarat-syarat administratif, evaluasi yang tidak efektif serta pemanfaatan informasi kinerja yang belum optimal.

Pelaksanaan SAKIP yang cukup kompleks dan rumit menyebabkan meningkatnya beban kerja. Peningkatan beban kerja ini seharusnya didukung dengan pengembangan aplikasi yang terintegrasi mulai dari proses perencanaan sampai dengan pelaporan. Pengembangan aplikasi yang tidak terintegrasi hanya akan menimbulkan beban kerja baru.