

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kinerja satuan organisasi akhir-akhir ini menjadi sorotan publik, terutama sejak demokrasi yang mulai berkembang kembali dalam pemerintahan. Masyarakat mulai mempertanyakan tentang kualitas pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah. Misi pelayanan merupakan perwujudan dari fungsi aparatur pemerintah, yaitu melayani, mengayomi, dan memberdayakan masyarakat. Dalam hal ini pelayanan dan pengayoman yang dilakukan harus berujung pada kepuasan masyarakat. Organisasi pemerintah diperlukan untuk memenuhi kepentingan publik, karena misinya mengemban tugas yang diamanatkan kepada pemerintah dari masyarakat, maka tugas yang diemban sekaligus dipertanggungjawabkan pada publik.

Permintaan masyarakat terhadap pelayanan publik yang lebih baik mendorong pemerintah untuk melakukan sistem pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja adalah proses sistematis dan berkesinambungan untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran, dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi dan misi satuan organisasi. Pengukuran kinerja yang dilakukan secara kontinyu memberikan umpan balik, yang merupakan hal yang penting dalam upaya perbaikan secara terus menerus dan mencapai keberhasilan di masa depan. Pengukuran kinerja ini adalah suatu pengawasan dan pelaporan penyelesaian suatu program yang dilakukan secara

kontinyu, khususnya penilaian kemajuan pencapaian program berdasarkan tujuan yang telah ditentukan. Sistem ini akan mengukur dan menilai kinerja pemerintah berdasarkan tingkat kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik serta sampai sejauh mana publik merasakan manfaat dari berbagai kebijakan yang dijalankan pemerintah.

Implementasi sistem pengukuran kinerja berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) ini merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat yang berisi informasi mengenai pencapaian hasil pelaksanaan suatu program atau kegiatan. Melalui LAKIP ini kinerja pemerintah akan dinilai secara transparan, sistematis, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, LAKIP akan dapat mendorong pemerintah melaksanakan *good governance*, memberikan masukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan pemerintah; serta meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan terwujudnya akuntabilitas kinerja.

Akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam meraih tujuan yang telah ditetapkan secara periodik (SAP, 2005). Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada

pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban (Zulkarnaen, 2008).

Akuntabilitas dapat juga diartikan kewajiban memberikan informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan kepada pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan periode yang telah ditentukan. Akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya (GASB, 1999 tentang *Concepts Statement No. 1*). Pernyataan ini menunjukkan bahwa masyarakat mengetahui dan menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan. Akuntansi keuangan sektor publik terkait dengan tujuan dihasilkannya laporan keuangan eksternal. Tujuan penyajian laporan keuangan adalah memberikan informasi yang digunakan dalam pengambilan keputusan, bukti pertanggungjawaban dan pengelolaan, dan evaluasi kinerja manajerial dan organisasional (IFAC, 2000; GASB, 1999).

Penyusunan laporan keuangan adalah suatu salah satu bentuk dari syarat pendukung terjadinya akuntabilitas. Akuntabilitas dan transparansi merupakan bagian yang penting untuk menciptakan pemerintah yang kuat, serta dapat mewujudkan perilaku yang transparan dalam meningkatkan profesionalisme dengan kekuatan kompetensi dan efisiensi. Akuntabilitas publik yang merupakan faktor penting untuk mewujudkan *good governance* memerlukan adanya transparansi informasi untuk menjalankan fungsi akuntabilitas tersebut.

Akuntabilitas dan transparansi adalah norma utama untuk mewujudkan *good governance* (Zulkarnaen, 2008).

Inti dari *good governance* yaitu kewajiban untuk bertanggungjawab atas berbagai kegiatan penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan pembangunan. *Good governance* agar menjadi kenyataan diperlukan komitmen yang tinggi dari semua pihak, atasan dan bawahan, pemerintah dan masyarakat, koordinasi yang baik, integritas, profesionalitas, etos kerja, dan moral yang tinggi.

Kemampuan sistem pengukuran kinerja untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah masih sering diragukan dan diperdebatkan. Situasi seperti ini masih cukup masuk akal karena beberapa hasil penelitian memang masih menunjukkan adanya masalah dalam implementasi sistem pengukuran kinerja, baik di Indonesia maupun di luar negeri. Untuk merealisasikan pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut, pengembangan dan pengaplikasian akuntansi sektor publik sangat mendesak dilakukan sebagai alat untuk melakukan transparansi dalam mewujudkan akuntabilitas publik untuk mencapai *good governance (accounting for governance)*. Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia saat ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik pusat maupun daerah.

Penggunaan ukuran kinerja oleh pemerintah daerah mayoritas menggunakan *output* dan *workload*, sedangkan yang menyangkut kos unit, efisiensi, *outcome*, efektifitas, kualitas jasa, dan kepuasan publik belum banyak digunakan.

Motivasi pengukuran kinerja lebih didominasi oleh keinginan manajemen atau pimpinan untuk mematuhi ketentuan pemerintah pusat atau negara bagian, bukan untuk akuntabilitas publik. Kondisi di Indonesia semakin tidak karuan karena adanya bias atau ketidakjelasan dalam pelaporan kinerja (LAKIP) yang dibuat instansi pemerintah. Bias ini muncul karena pemerintah banyak mengaitkan kinerjanya yang baik secara berlebihan karena usaha sendiri, sedangkan kinerjanya yang tidak baik dikaitkan dengan faktor eksternal. Organisasi cenderung melaporkan kinerjanya lebih tinggi daripada fakta yang ada, membesar-besarkan informasi tentang kesuksesan serta memperkecil informasi tentang peran faktor internal dan eksternal kegagalan program.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan sebuah penelitian dengan judul **“ANALISIS ASPEK SISTEM DAN ASPEK PERSONIL DALAM DUKUNGANNYA PADA AKUNTABILITAS KINERJA PEMERINTAH DAERAH”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Muh. Nurkhamid (2008) dengan judul “Implementasi Inovasi Sistem Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah”. Ada tiga perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu, pertama peneliti mengubah variabel akuntabilitas kinerja menjadi (y_3) dimana sebelumnya (y_3) dalam penelitian Muh. Nurkhamid adalah penggunaan informasi kinerja. Perbedaan yang kedua adalah sampel yang diambil pada tahun 2010. Perbedaan yang ketiga adalah hipotesis yang diubah menjadi lebih sederhana.

B. Rumusan Masalah

Jadi dalam penelitian ini dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja?
2. Apakah kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh negatif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja?
3. Apakah komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja?
4. Apakah otoritas pengambilan keputusan berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja?
5. Apakah pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja?
6. Apakah budaya organisasi berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja?
7. Apakah keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap penggunaan informasi kinerja?
8. Apakah kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh negatif terhadap penggunaan informasi kinerja?
9. Apakah komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja?
10. Apakah otoritas pengambilan keputusan berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja?

11. Apakah pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja?
12. Apakah budaya organisasi berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja?
13. Apakah pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja?
14. Apakah keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja?
15. Apakah kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja?
16. Apakah komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja?
17. Apakah otoritas pengambilan keputusan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja?
18. Apakah pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja?
19. Apakah budaya organisasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja?
20. Apakah pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja?
21. Apakah pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh positif secara tidak langsung terhadap akuntabilitas melalui penggunaan informasi kinerja?

C. Tujuan Penelitian

Jadi tujuan penelitian ini adalah untuk menguji:

1. Keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja.
2. Kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh negatif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja.
3. Komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja.
4. Otoritas pengambilan keputusan berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja.
5. Pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja.
6. Budaya organisasi berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja.
7. Keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap penggunaan informasi kinerja.
8. Kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh negatif terhadap penggunaan informasi kinerja.
9. Komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja.
10. Otoritas pengambilan keputusan berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja.

11. Pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja.
12. Budaya organisasi berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja.
13. Pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap penggunaan informasi kinerja.
14. Keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja.
15. Kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja.
16. Komitmen manajemen berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja.
17. Otoritas pengambilan keputusan berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja.
18. Pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja.
19. Budaya organisasi berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja.
20. Pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap akuntabilitas kinerja.
21. Pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh positif secara tidak langsung terhadap akuntabilitas melalui penggunaan informasi kinerja.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Memberi masukan tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pengukuran kinerja dan membuktikan pengaruh pengembangan sistem pengukuran kinerja yang selama ini sudah dilakukan oleh pemerintah terhadap penggunaan informasi kinerja dan peningkatan akuntabilitas kinerja untuk mendukung pengambilan keputusan demi meningkatkan kinerja pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Memberi kontribusi terhadap perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia yaitu keberhasilan suatu instansi pemerintah dinilai berdasar efisiensi, efektifitas, dan ekonomis.