

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN PERUMUSAN HIPOTESIS

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. *Good Governance*

Menurut Mardiasmo (2002), *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Dalam hal ini *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat sedangkan UNDP (*United National Development Program*) lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan keuangan negara. *Political governance* lebih mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang mencerminkan pada masalah pemerataan, penurunan, kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan. Jika mengacu pada program *World Bank* dan UNDP (*United National Development Program*), orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *Good Governance*.

*Good Governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu *World Bank* mendefinisikan *Good Governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang

Penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* tersebut pada dasarnya juga ditujukan untuk pengelolaan organisasi supaya lebih baik dan pada akhirnya akan mendukung ketercapaian kinerja organisasi seperti yang diharapkan oleh *stakeholder*.

## 2. Prinsip-prinsip *Good Governance*

Dalam penerapannya *Good Governance* dikenal dengan adanya lima prinsip utama, kelima prinsip tersebut adalah transparansi (*transaparancy*), akuntabilitas (*accountability*), pertanggungjawaban (*responsibility*), kemandirian (*independensi*), dan kewajaran (*fairness*). Uraian dari masing-masing prinsip adalah sebagai berikut: (*Indonesia Institute of Corporate Governance (IICG)* dalam Norman, 2005).

### a. *Transparansi (transparency)*

Dalam hal ini masyarakat mempunyai hak mendapatkan informasi yang benar sehingga memudahkan pemantauan oleh publik, pengambilan keputusan harus ada keterbukaan, dan media massa independen. Suatu lembaga pemerintahan juga harus ada keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengemukakan informasi materiil dan relevan mengenai organisasi.

Keputusan yang diambil dan implementasi dari keputusan tersebut harus mengikuti hukum dan peraturan yang berlaku.

Transparansi juga berarti informasi dapat diakses secara bebas dan

dapat diakses secara langsung oleh para pihak berkaitan dan terpengaruh dengan keputusan tersebut, selian itu informasi juga dapat dengan mudah untuk dipahami (<http://www.penulislepas.com>).

Setidaknya ada 8 (delapan) aspek mekanisme pengelolaan negara yang harus dilakukan secara transparan yaitu; (a) Penetapan posisi, jabatan atau kedudukan, (b) Kekayaan pejabat publik, (c) Pemberian penghargaan, (d) Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan, (e) Kesehatan, (f) Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik, (g) Keamanan dan ketertiban, (h) kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat (Thufail, 2002).

**b. Akuntabilitas (*accountability*)**

Thufail (2002) mengartikan bahwa akuntabilitas (*accountability*) sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya. Pemerintah daerah dituntut untuk mampu menjelaskan segala pertanyaan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran, serta pencapaian target-target APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dan kinerja keuangan (*financial performance*) secara terbuka, dapat dimengerti oleh masyarakat dan *stakeholder* lainnya.

Akuntabilitas berarti juga pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya delegasi dan kewenangan untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Secara teoretik akuntabilitas menyangkut dua dimensi yakni akuntabilitas

vertikal dan akuntabilitas horisontal. Akuntabilitas vertikal menyangkut hubungan antara pemegang kekuasaan dengan rakyatnya, antara pemerintah dan warganya. Kemudian akuntabilitas vertikal juga bermakna bahwa setiap pejabat harus mempertanggungjawabkan berbagai kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugasnya terhadap atasan yang lebih tinggi.

Sementara akuntabilitas horisontal adalah pertanggungjawaban pemegang jabatan publik pada lembaga yang setara, seperti Gubernur dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bupati dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten, dan Presiden dengan DPR RI, yang pelaksanaannya bisa dilakukan oleh para menteri sebagai pembantu Presiden. Selain akuntabilitas profesional, para pejabat publik atau unsur-unsur pengelola urusan umum dan kenegaraan juga harus memiliki akuntabilitas personal, baik dalam aspek profesi dan kewenangan delegatifnya, maupun dalam aspek moralitasnya, (Thufail, 2002).

**c. *Pertanggungjawaban (responsibility)***

Thufail (2002) mengemukakan bahwa pemerintah harus peka dan cepat tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat. Dalam hal ini institusi dan proses yang berkaitan dengan pengambilan keputusan diupayakan untuk memenuhi keinginan para pihak yang terkait dan keputusan diambil dalam waktu yang tepat. Serta adanya keseriusan di dalam pelaksanaan organisasi terhadap peraturan

perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip organisasi yang sehat.

Pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakatnya dengan jalan proaktif (menjemput bola bukan menunggu bola) mempelajari dan menganalisis kebutuhan-kebutuhan masyarakat, untuk kemudian melahirkan berbagai kebijakan pembangunan sosial yang strategis terhadap semua kelompok sosial dalam karakteristik kulturalnya guna memenuhi kepentingan umum tanpa diskriminasi.

**d. *Kemandirian (independent)***

Widodo dan Halim (2002) dalam Anita (2002) mengemukakan bahwa pemerintah mampu mengelola jabatannya secara baik dan profesional tanpa pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Dalam hal ini pemerintah harus mampu mengelola daerahnya masing-masing tanpa harus mengandalkan kebaikan atau uluran tangan dari pihak lain seperti mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat.

**e. *Kewajaran (fairness)***

Kesetaraan dan keadilan dalam memenuhi hak-hak masyarakat dan juga kesamaan dalam perlakuan (*treatment*) dan pelayanan sesuai koridor kejujuran dan keadilan kepada semua *stakeholder* (Thufail, 2002). Semua orang mempunyai kesempatan memperbaiki atau

### 3. Kinerja Pemerintah

Menurut Bastian (2001) kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi. Dimana visi adalah pandangan jauh ke depan, kemana dan bagaimana instansi pemerintahan harus dibawa dan berkarya agar tetap konsisten dan dapat eksis, antisipatif, inovatif, serta produktif. Sedangkan misinya adalah suatu yang diemban atau dilaksanakan oleh instansi pemerintah, sesuai visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksanakan dan berhasil dengan baik. Secara umum dapat juga dikatakan bahwa kinerja merupakan prestasi yang dapat dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu.

Untuk mengetahui keberhasilan/kegagalan suatu organisasi, seluruh aktivitas organisasi tersebut harus dapat diukur. Dan pengukuran tersebut tidak semata-mata kepada *input* (masukan), tetapi lebih ditekankan kepada keluaran, atau manfaat program tersebut.

Larry D Stout (1993) dalam Bastian (2001) menyatakan bahwa:

*"Pengukuran/penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (mission accomplishment) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses"*.

Maksudnya, setiap kegiatan organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa

yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Produk dan jasa yang dihasilkan diukur berdasar kontribusinya terhadap pencapaian visi dari misi organisasi.

Menurut James B. Whittaker (1993) dalam Bastian (2001) menyatakan bahwa:

*“Pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.”*

Dalam penerapannya, dibutuhkan suatu artikulasi yang jelas mengenai visi, misi, tujuan, dan sasaran yang dapat diukur dari suatu dan keseluruhan program. Ukuran tersebut bisa dikaitkan dengan hasil atau *outcome* dari setiap program yang dilaksanakan. Dengan demikian, pengukuran kinerja organisasi merupakan dasar yang *reasonable* (pantas) untuk pengambilan keputusan.

Pengukuran kinerja organisasi dikelompokkan menjadi dua, yaitu pengukuran kinerja non keuangan (*non financial*) dan pengukuran kinerja keuangan (*financial*), (Morse dan Davis, 1996 dalam Anita, 2002).

### **1. Keuangan (Financial)**

Kegiatan pembangunan suatu negara atau daerah ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bersamaan dengan itu perkembangan sektor pemerintah tumbuh sejalan dengan pertumbuhan pendanaannya. Bila diperhatikan dari struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuangan daerah menjadi alat fiskal

perintah daerah dalam menunjang kegiatan kegiatan, relokasi

sumber ekonomi, meratakan hasil pembangunan, dari menciptakan stabilitas sosial politik.

Penelitian laporan kinerja *financial* diukur berdasarkan pada anggaran yang telah dibuat. Anggaran pendapatan dan biaya daerah (APBD) merupakan rencana kegiatan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk angka dan menunjukkan adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal dan biaya yang merupakan batas maksimal untuk suatu periode anggaran. Anggaran (*budget*) merupakan komponen utama dari perencanaan keuangan untuk masa depan (Muthaher, 2005). Penilaian tersebut dilakukan dengan menganalisis varians (selisih atau pendanaan) antara kinerja aktual dengan yang dianggarkan.

Kinerja pemerintah bersifat multidimensional, sehingga tidak ada indikator tunggal yang dapat digunakan untuk menunjukkan kinerja secara komperhensif. Berbeda dengan sektor swasta, karena sifat *output* yang dihasilkan sektor publik lebih banyak bersifat *intangible output*, maka ukuran finansial saja tidak cukup untuk mengukur kinerja sektor publik, oleh karena itu perlu dikembangkan ukuran kinerja non-finansial.

## 2. *Non Keuangan (Non Financial)*

Informasi keuangan dapat menambah keyakinan terhadap kualitas proses pengendalian manajemen. Jenis informasi non-finansial dapat diwujudkan dalam bentuk variabel kunci (*key variable*) atau

sering dinamakan sebagai *key success factor*. Variabel kunci adalah variabel yang mengindikasikan faktor-faktor yang menjadi sebab kesuksesan organisasi (Mardiasmo, 2002). Bentuk kinerja pemerintah dalam bidang non-keuangan adalah berupa pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah berorientasi pelanggan akan mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya, menciptakan sistem pertanggungjawaban ganda (*dual accountability*) kepada legislatif dan masyarakat.

Dengan begitu pemerintah tidak akan arogan tetapi secara terus menerus akan berupaya untuk lebih memuaskan masyarakat. Tetapi jika mereka menomorsatukan kelompoknya, maka pelanggan yang sebenarnya yaitu masyarakat akan cenderung dilupakan. Kepuasan masyarakat tidak dapat diukur secara langsung akan tetapi dapat dibuat ukuran antaranya, misalnya jumlah aduan, tuntutan, dan demonstrasi dapat dijadikan variabel kunci bagi pemerintah terhadap pelayanannya kepada masyarakat apakah sudah memuaskan atau belum.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian Hermanson (2003) dalam Norman (2005), mengenai hubungan antara penerapan *Good Governance* dengan kinerja organisasi menyatakan bahwa penerapan *Good Governance* berasosiasi dengan kinerja organisasi. Suatu organisasi akan sangat terbantu kinerjanya apabila dalam organisasi tersebut

penerapan *Good Governance* berarti juga dalam pemerintahan apabila *Good*

*Governance*-nya bagus maka kinerjanya juga akan bagus, dan hal itu akan membuat *output* yang dihasilkan juga akan bagus. Hal tersebut menunjukkan bahwa kewajiban penerapan *Good Governance* merupakan suatu hal yang tepat.dalam suatu pemerintah.

Apabila informasi disampaikan secara transparan kepada masyarakat, maka akan menimbulkan suatu kepercayaan yang tinggi dari masyarakat terhadap pemerintah sehingga akan menimbulkan kinerja pemerintah menjadi lebih baik. Apabila pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat (*accountability*) diterapkan dengan baik oleh pemerintah kepada masyarakat, maka akan menimbulkan suatu kepercayaan yang tinggi dari masyarakat terhadap pemerintah sehingga akan menimbulkan kinerja pemerintah menjadi lebih baik. Apabila pemerintah lebih tanggap (*responsibility*) terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat, maka kepercayaan masyarakat akan lebih tinggi terhadap pemerintah sehingga akan menimbulkan kinerja pemerintah menjadi lebih baik. Apabila *independent* diterapkan dalam pemerintah, maka pemerintah akan lebih leluasa dalam mengembangkan kabupatennya menjadi lebih baik lagi sehingga akan menimbulkan suatu kepercayaan yang tinggi pula dari masyarakat terhadap pemerintah sehingga akan menimbulkan kinerja pemerintah menjadi lebih baik. Apabila prinsip *fairness* diterapkan dengan baik oleh pemerintah, maka kepercayaan masyarakat akan lebih tinggi terhadap pemerintah sehingga akan menimbulkan kinerja pemerintah menjadi lebih baik. Apabila kesemua prinsip-prinsip *Good Giverment Governance* tersebut telah diterapkan dengan baik maka kinerja pemerintah akan menjadi baik

### C. Hipotesis

Dari uraian tersebut dapat dirumuskan hipotesis sebagai berikut:

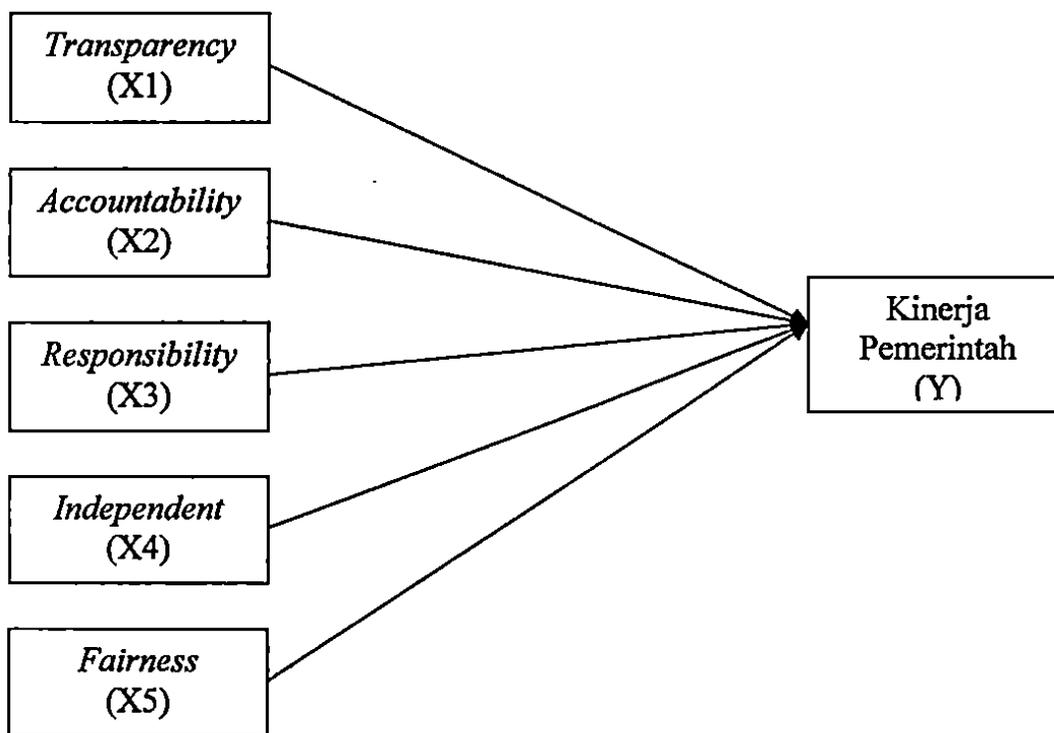
- H1: *Transparency* mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pemerintah.
- H2: *Accountability* mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pemerintah.
- H3: *Responsibility* mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pemerintah
- H4: *Independent* mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pemerintah.
- H5: *Fairness* mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pemerintah.
- H6: *Transparency, accountability, responsibility, independent, dan fairness* mempunyai hubungan yang positif terhadap kinerja pemerintah secara

#### D. Model Penelitian

Model penelitian yang digunakan dalam penelitian ditunjukkan sebagai berikut:

##### Variable Independen

##### Variable Dependen



**GAMBAR 2.1.**  
Model Penelitian

Dari gambar 2.1 dapat dijelaskan model penelitian yang akan diteliti. *Transparency*, *accountability*, *responsibility*, *independent*, dan *fairness* merupakan variabel independen, sedangkan kinerja pemerintah merupakan variabel dependen. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hubungan dari variabel-variabel independen terhadap variabel dependen yang akan diteliti. Hubungan yang terjadi antara variabel independen dengan variabel dependen diharapkan mempunyai hubungan yang positif tetapi dapat juga mempunyai dua kemungkinan yaitu positif atau negatif. Jika hubungan positif maka setiap

kenaikan variabel independen akan menyebabkan kenaikan nilai variabel dependen. Sebaliknya jika hubungan tersebut ternyata negatif, maka setiap kenaikan nilai variabel independen akan menyebabkan penurunan variabel dependen.