

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemberian otonomi kepada pemerintah daerah pada era reformasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas pemerintah daerah yang pada akhirnya mewujudkan *Good Government Governance*. Salah satu prinsip dari *Good Government Governance* adalah akuntabilitas publik. Tuntutan akuntabilitas sektor publik terkait dengan perlunya dilakukan transparansi dan pemberian informasi publik dalam rangka pemenuhan hak-hak publik.

Menurut Mardiasmo (2002), akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Akuntabilitas publik terdiri dari dua macam, yaitu: pertama, akuntabilitas vertikal adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada yang lebih tinggi. Kedua, akuntabilitas horisontal adalah pertanggungjawaban terhadap masyarakat luas. Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama dari organisasi sektor publik.

Halim (2004) dalam Abdullah (2005) secara ringkas mengatakan, bahwa akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan.

Keinginan yang kuat untuk mendorong organisasi pemerintah menjadi efisien dan efektif dan menghilangkan pandangan negatif yang telah lama melekat pada pemerintah, yaitu sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dana

sehingga menimbulkan kerugian (Mardiasmo, 2002), menjadi faktor utama dibutuhkanya pengadopsian sistem pengukuran kinerja di instansi pemerintah. Sistem pengukuran kinerja diharapkan dapat meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi serta efektivitas organisasi sektor publik. Kinerja yang baik akan mewujudkan akuntabilitas lembaga terhadap sumber daya-sumber daya yang dikelolanya. Tujuan utama pengukuran kinerja instansi pemerintah adalah untuk memperbaiki pengambilan keputusan internal serta alokasi sumber daya (Sihaloho dan Halim, 2005). Sistem pengukuran kinerja menjadi tidak berguna sama sekali apabila informasi kinerja yang dihasilkan tidak diharapkan atau diterapkan dalam memperbaiki pengambilan keputusan. Informasi kinerja yang dihasilkan oleh sistem pengukuran kinerja ditujukan kepada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap organisasi, yaitu *stakeholder* internal maupun eksternal.

Bayer dan Trice (1982) dalam Sihaloho dan Halim (2005), mengemukakan bahwa proses pemanfaatan informasi kinerja merupakan suatu proses berperilaku yang kompleks, terdiri dari tahap adopsi dan tahap implementasi.

Menurut (Sihaloho dan Halim, 2005) adopsi ukuran kinerja merupakan tahap pengembangan kapasitas organisasi dalam mengembangkan ukuran kinerja dan pengambilan keputusan tentang ukuran kinerja yang akan dipakai. Tahap implementasi, hasil pengukuran dan pengumpulan data atau informasi kinerja dievaluasi dan diterapkan dalam alokasi anggaran, perencanaan kinerja dan perencanaan strategis, pemantauan, serta pelaporan. Pengukuran terhadap kedua tahap ini diperlukan karena kesalahan mengadopsi suatu ukuran kinerja akan membuat informasi tidak valid dan tidak diandalkan, hal ini akan membuat

informasi kinerja tidak dapat di implementasikan (diterapkan) dalam proses pengambilan keputusan, pemantauan, dan evaluasi serta pengalokasian anggaran.

Sistem pengukuran kinerja tidak memberikan kontribusi apapun apabila informasi yang dihasilkan tidak dimanfaatkan dengan baik untuk peningkatan kinerja dan perbaikan terhadap operasi dalam memberikan layanan publik. Sistem pengukuran kinerja dapat dilaksanakan dengan baik dan informasi yang dihasilkan dapat dimanfaatkan, maka perlu mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pemanfaatan suatu informasi kinerja.

Menurut Sihalohe dan Halim (2005) pada kedua tahap pemanfaatan informasi kinerja, organisasi tidak boleh hanya mempertimbangkan faktor-faktor rasional, yaitu ketentuan eksternal dan internal, ketersediaan sumber daya, orientasi pada tujuan, informasi yang dapat meningkatkan keahlian, namun juga mempertimbangkan pengaruh faktor politik, yaitu kelompok internal organisasi dan kelompok eksternal serta pengaruh kultur organisasi.

Pengadopsian ukuran kinerja dan pengimplementasikan informasi kinerja harus mengutamakan faktor-faktor rasional. Faktor-faktor rasional merupakan kondisi awal organisasi sebelum mengadopsi dan mengimplementasikan kinerja. Organisasi sektor publik, khususnya pemerintah mempertimbangkan faktor-faktor rasional dalam pengadopsian ukuran kinerja dan pengimplementasikan suatu informasi kinerja, misalnya organisasi sektor publik yang menerapkan pengukuran kinerja memberi perhatian terhadap tersedianya sumber daya, pelaksanaan tujuan dari setiap program, kebijakan manajemen dari suatu organisasi, dan kebijakan dari pemerintah.

o

Dalam kehidupan manusia, termasuk juga dalam perilaku organisasi tidak terlepas dengan adanya unsur-unsur politik karena di dalamnya ada interaksi antar individu-individu dalam organisasi, sehingga menimbulkan konflik dalam suatu organisasi yaitu, perbedaan pendapat antara manajer dengan karyawan. Joyce Mizechell (1996) dalam Husni (2003) mengatakan politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijakan umum untuk masyarakat umum. Pengertian ini mengandung makna bahwa politik merupakan proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara berdasarkan aspirasi masyarakat yang kemudian dilaksanakan oleh negara untuk mengatur kehidupan masyarakat. Politik mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kekuasaan (*power*) dalam suatu organisasi, apalagi dalam organisasi sektor publik, khususnya pada pemerintah daerah.

Kultur organisasi dipakai dalam membentuk hubungan-hubungan kekuasaan dalam organisasi dan mempengaruhi tanggapan mereka terhadap perubahan. Menurut Hofstede (1994) dalam Supomo dan Indriantoro (1998) kultur merupakan keseluruhan pola pemikiran, perasaan, dan tindakan dari suatu kelompok sosial, yang membedakan dengan kelompok sosial yang lain. Kultur dapat diklasifikasikan ke dalam berbagai tingkatan, antara lain: nasional, daerah, tingkatan, generasi, kelas sosial, organisasional perusahaan. Pada tingkat organisasional, kultur merupakan seperangkat asumsi-asumsi, keyakinan-keyakinan, nilai-nilai, dan persepsi yang dimiliki para anggota kelompok dalam suatu organisasi yang membentuk dan mempengaruhi sikap dan perilaku kelompok yang bersangkutan (Schein, dkk 1995 dalam Supomo dan Indriantoro, 1998).

Lemahnya pemanfaatan informasi kinerja pada pemerintah daerah sering disebut sebagai salah satu penyebab informasi yang dihasilkan tidak diterapkan dalam pengambilan keputusan. Hal tersebut juga dialami oleh pemerintahan di Indonesia, yang kemudian mendorong terjadinya reformasi politik dan ekonomi. Reformasi ini telah membawa perubahan dalam tatanan sistem ekonomi dan politik di Indonesia. Khususnya dalam aspek pemanfaatan informasi kinerja. Kondisi tersebut terjadi hampir di seluruh daerah di Indonesia. Menurut pengamatan dari penulis hal ini juga dialami oleh pemerintah Kabupaten Brebes.

Kabupaten brebes termasuk bagian dari wilayah Propinsi Jawa Tengah dan terletak diantara $108^{\circ} 41'37,70''$ - $109^{\circ} 28,92''$ Bujur Timur dan $6^{\circ} 44'56,50''$ - $7^{\circ} 20'51,48''$ Bujur Selatan. Secara administrasi Kabupaten Brebes berbatasan dengan laut Jawa di sebelah utara, kota tengah dan Kabupaten Brebes di sebelah selatan, wilayah Banyumas di sebelah barat dan di sebelah timur berbatasan dengan wilayah Cirebon.

Luas wilayah Kabupaten Brebes adalah 166,177 Ha. Jumlah penduduk pada akhir tahun 2001 berjumlah 1.705.443 Jiwa, terdiri dari 851.664 jiwa laki-laki dan 853.769 jiwa perempuan.

Dalam hal ini Kabupaten Brebes khususnya dalam hal pengadopsian ukuran kinerja dan pengimplementasian informasi kinerja dinilai kurang tersedianya sumber daya yang memiliki kualitas baik, sehingga di dalam pelaksanaan tujuan dari suatu program organisasi serta kebijakan-kebijakan dari organisasi maupun dari pemerintah sendiri kurang berjalan dengan baik.

Faktor politik dan kultur di Kabupaten Brebes. Dimana dinamika politik yang berkembang di Kabupaten Brebes, yang memegang peranan saat ini adalah dari Islam dan Nasionalis sehingga terjadi keadaan yang kondusif di dalam masyarakat. Kenyataannya yang terjadi di dalam organisasi pemerintahan masih

banyak dari masing-masing individu memiliki berbagai kepentingan-kepentingan, sehingga kultur yang tercipta di dalam organisasi pemerintah daerah menimbulkan berbagai perbedaan dalam pengadopsian ukuran kinerja dan pengimplementasian informasi kinerja.

Dengan mengakui faktor-faktor tersebut maka ukuran kinerja yang dirancang dan diadopsi akan dapat dimanfaatkan dalam memperbaiki pengambilan keputusan. Dari latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk meneliti “ **PENGARUH FAKTOR-FAKTOR RASIONAL, FAKTOR POLITIK DAN KULTUR ORGANISASI TERHADAP PEMANFAATAN INFORMASI KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH**” (Survey pada Dinas-dinas di Kabupaten Brebes).

B. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini hanya dilakukan dalam wilayah Daerah Kabupaten Brebes.
2. Penelitian ini menggunakan faktor-faktor lain selain faktor rasional, faktor politik dan kultur misalnya, pengaruh anggaran dan lainnya.
3. Faktor-faktor rasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sumber daya, informasi, orientasi tujuan, ketentuan eksternal dan ketentuan internal yang dijadikan sebagai variabel independen dalam penelitian ini.
4. Faktor politik dan kultur yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dukungan internal, dukungan eksternal dan sikap yang dijadikan sebagai variabel independen dalam penelitian ini.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh variabel sumber daya, informasi, orientasi tujuan, ketentuan eksternal, ketentuan internal, dukungan internal dan sikap terhadap adopsi ukuran kinerja ?
2. Apakah terdapat pengaruh variabel dukungan internal, dukungan eksternal, sikap, sumber daya, informasi dan orientasi tujuan terhadap implementasi informasi kinerja?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan memperoleh bukti empiris apakah variabel sumber daya, informasi, orientasi tujuan, ketentuan eksternal, ketentuan internal, dukungan internal dan sikap berpengaruh signifikan terhadap adopsi ukuran kinerja di Instansi Pemerintah Daerah pada Kabupaten Brebes.
2. Untuk mengetahui dan memperoleh bukti empiris apakah variabel dukungan internal, dukungan eksternal, sikap, sumber daya, informasi dan orientasi tujuan berpengaruh signifikan terhadap implementasi informasi kinerja di Instansi Pemerintah Daerah pada Kabupaten Brebes.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat penelitian secara akademik:

Penelitian ini diharapkan memberikan gambaran dalam merancang dan menggunakan suatu sistem pengukuran kinerja.

2. Manfaat penelitian secara praktis:

- a. Memperbaiki praktik-praktik pengukuran kinerja pada Instansi Pemerintah Daerah.
- b. Bermanfaat dalam pengambilan keputusan, alokasi sumber daya, dan menambah perilaku aparat pemerintah (pelayan publik).