

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Akuntansi sektor publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntabilitas publik oleh lembaga-lembaga sektor publik (Mardiasmo, 2004). Tuntutan yang tinggi terhadap kinerja dan akuntabilitas tersebut berujung pada tuntutan pengukuran kinerja pemerintah daerah (Alice, 1998 dalam Mardiasmo, 2002).

Pengukuran kinerja ini merupakan pengawasan (monitoring) dan pelaporan pencapaian suatu program yang dilakukan secara terus-menerus, khususnya penilaian kemajuan pencapaian program berdasarkan tujuan yang telah diciptakan semula (GAO, 2005b dalam Nurkhamid, 2008). Pengukuran kinerja dilakukan dengan sistematis dan berkesinambungan yang ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih, dan bertanggung jawab dalam bertugas (LAN, 2003 dalam Nurkhamid, 2008).

Implementasi sistem pengukuran kinerja diharapkan dapat membantu memperbaiki kinerja pemerintah dalam mewujudkan sasaran dan tujuan, efisiensi, dan efektifitas layanan publik secara transparan serta mewujudkan pertanggungjawaban publik dan perbaikan komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2004 dalam Nurkhamid, 2008). Instansi pemerintah di Indonesia mengimplementasikan sistem pengukuran kinerja berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/6/Y/1999 yang telah diperbaiki dengan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 239/IX/6/8/2003 (Nurkhamid, 2008).

Beberapa hasil penelitian masih menunjukkan adanya masalah dalam implementasi sistem pengukuran kinerja, baik di dalam maupun di luar negeri. Permasalahan yang muncul diantaranya pada tahap pengembangan sistem pengukuran kinerja dan pada tahap penggunaan hasil dari implementasi sistem pengukuran kinerja (Nurkhamid, 2008).

Pada tahap pengembangan sistem, Harimurti (2004) dalam Nurkhamid (2008) menunjukkan indikator *outcome* yang digunakan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Sleman, belum terukur, belum spesifik, dan tidak jelas sehingga menunjukkan adanya kesalahan interpretasi. Kondisi yang sama juga ditemukan oleh Mahmudi dan Mardiasmo (2004) dalam Nurkhamid (2008), ruang lingkup indikator kinerja yang dikembangkan oleh Kabupaten Sleman masih dangkal dan terbatas,

tidak mencakup unsur kepuasan konsumen, mutu jasa, ruang lingkup jasa, produktivitas, dan efisiensi.

Pada tahap penggunaan hasil sistem, Julnes dan Holzer (2001) dalam Nurkhamid (2008) menunjukkan bahwa informasi kinerja yang dihasilkan belum banyak digunakan untuk perencanaan strategis. Swindel dan Kelly (2002) dalam Laurensius (2005) dalam Nurkhamid (2008) menunjukkan bahwa hampir 75% organisasi yang mengumpulkan data kinerja di USA belum menggunakannya untuk mendukung pengambilan keputusan. Laporan GAO (2005a) dalam Nurkhamid (2008) yang berisi laporan penggunaan informasi kinerja di USA pada tahun 2003 dan tahun 1997 juga menunjukkan bahwa meskipun pada tahun 2003 para manajer publik telah banyak mempunyai ukuran kinerja dibandingkan pada tahun 1997, namun penggunaan informasi kinerja untuk mendukung aktifitas manajemen program belum meningkat secara signifikan dibandingkan pada tahun 1997.

Agar implementasi sistem pengukuran kinerja dapat berhasil maka perlu dicari akar permasalahannya (Nurkhamid, 2008). Diantaranya dengan melakukan berbagai inovasi dan perubahan dalam suatu organisasi. Inovasi dilakukan dengan melibatkan faktor-faktor yang mempengaruhi sukses gagalnya implementasi sistem pengukuran kinerja serta memasukkan akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja ke dalam satu model pengembangan sistem yang saling berkaitan (Nurkhamid, 2008).

Berdasarkan beberapa literatur, faktor yang mempengaruhi pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja adalah keterbatasan sistem informasi, kesulitan menentukan ukuran kinerja, komitmen manajemen, otoritas pengambilan keputusan, pelatihan, dan budaya organisasi (Nurkhamid, 2008). Cavalluzzo dan Ittner (2003) dalam Nurkhamid (2008) mengemukakan bahwa keterbatasan sistem informasi dalam suatu organisasi dan kesulitan menentukan kinerja berpengaruh negatif terhadap sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja yang dihasilkan oleh implementasi sistem pengukuran kinerja. Cavalluzzo dan Ittner (2003) dalam Nurkhamid (2008) juga berpendapat bahwa komitmen manajemen, serta otoritas pengambilan keputusan dan pelatihan yang diberikan kepada pihak manajemen berpengaruh positif terhadap sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja yang dihasilkan oleh implementasi sistem pengukuran kinerja.

Julnes dan Holzer (2001) dan Laurensius (2005) dalam Nurkhamid (2008) telah membuktikan bahwa budaya organisasi berpengaruh terhadap implementasi sistem pengukuran kinerja. Schein (1992) dalam Julnes dan Holzer (2001) dalam Nurkhamid (2008) berpendapat bahwa budaya organisasi menggambarkan struktur dan proses nyata dimana seseorang dapat mengeksplorasi potensi organisasi untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan melihat seberapa terbukanya mereka menerima perubahan.

Penelitian Nurkhamid (2008) menunjukkan bahwa komitmen manajemen, pelatihan, serta budaya organisasi terbukti berpengaruh secara positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja. Otoritas pengambilan keputusan terbukti berpengaruh positif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, namun tidak berpengaruh positif terhadap akuntabilitas dan penggunaan informasi kinerja. Keterbatasan sistem informasi berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja, namun tidak terbukti berpengaruh negatif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja. Kesulitan menentukan ukuran kinerja terbukti berpengaruh negatif terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, namun tidak berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas dan penggunaan informasi kinerja. Penelitian Nurkhamid (2008) juga menunjukkan bahwa pengembangan sistem pengukuran kinerja terbukti berpengaruh positif secara langsung terhadap akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja, serta berpengaruh positif secara tidak langsung terhadap penggunaan informasi kinerja untuk mendukung pengambilan keputusan setelah informasi kinerja yang dihasilkan oleh implementasi sistem pengukuran kinerja digunakan untuk akuntabilitas kinerja.

Berdasarkan penjelasan diatas, peneliti ingin meneliti pengaruh keterbatasan sistem informasi, kesulitan menentukan ukuran kinerja, komitmen manajemen, otoritas pengambilan keputusan, pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi dan budaya organisasi terhadap

pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja di kabupaten Banjarnegara. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian Muh Nurkhamid (2008). Beda penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada sampel penelitian. Sesuai dengan saran dari peneliti sebelumnya (Muh Nurkhamid, 2008), sebagai perbandingan hasil penelitian yang terkait dengan implementasi sistem pengukuran kinerja di instansi pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Nurkhamid (2008) pengambilan sampel dilakukan di pemerintah daerah lingkup provinsi D.I.Y, sedangkan penelitian ini mengambil sampel di pemerintah daerah lingkup kabupaten Banjarnegara. Penelitian Nurkhamid (2008) menunjukkan bahwa implementasi sistem pengukuran kinerja di Pemda Prov D.I.Y berada pada tingkat 'sedang'. Peneliti mencoba melakukan penelitian dengan judul: IMPLEMENTASI INOVASI SISTEM PENGUKURAN KINERJA INSTANSI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANJARNEGARA.

B. RUMUSAN MASALAH PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

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

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah yang diajukan, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk menguji apakah keterbatasan sistem informasi berpengaruh terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.
2. Untuk menguji apakah kesulitan menentukan ukuran kinerja berpengaruh terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.
3. Untuk menguji apakah komitmen manajemen berpengaruh terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.
4. Untuk menguji apakah otoritas pengambilan keputusan berpengaruh terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.
5. Untuk menguji apakah pelatihan yang diberikan kepada para personil organisasi berpengaruh terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.
6. Untuk menguji apakah budaya organisasi berpengaruh terhadap pengembangan sistem pengukuran kinerja, akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.
7. Untuk menguji apakah pengembangan sistem pengukuran kinerja berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja dan penggunaan informasi kinerja.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Bidang Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan literatur mengenai akuntansi sektor publik bagi pembaca.

2. Bidang Praktik

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para pengambil keputusan khususnya pada instansi pemerintah untuk menentukan arah kebijakan.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan kepada instansi pemerintah dalam pengembangan sistem pengukuran kinerja untuk perbaikan dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.