

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 *Good Governance Government*

2.1.1 *Pengertian Good Governance Government*

Ada banyak pendapat mengenai *governance*, diantaranya menurut World Bank (Mardiasmo,2009) adalah :

“The way state power is used in managing economic and social resource for development of society”.

Sementara itu United Nations Development Program (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai :

“The exercise of political economic, and administrative authority to manage nation’s affair at all levels of society”.

Artinya :

“Pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah bangsa”.

Karena itu menurut UNDP, ada tiga model tata pemerintahan yang baik yaitu :

- 1) Pemerintahan Politik (*Political Governance*) yang mengacu pada proses-proses pembuatan berbagai keputusan untuk merumuskan kebijakan (*policy/strategy formulation*).
- 2) Pemerintahan Ekonomi (*Economic Governance*) yang mengacu pada proses pembuatan keputusan (*decision making process*) yang memfasilitasi kegiatan ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara

ekonomi. Kepemerintahan ekonomi ini memiliki implikasi terhadap masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup.

- 3) Kepemerintahan Administratif (*Administrative Governance*) yang mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

Menurut Ganie Rochman (2000:142) menyatakan bahwa :

“*Good Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor non Negara dalam suatu usaha kolektif”.

Menurut Jan Kooiman (2003) :

“*Governance* atau pemerintahan merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintahan atas kepentingan-kepentingan tersebut”.

Jika mengacu pada program World Bank dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah menciptakan *good governance government*. World Bank mendefinisikan *good governance government* sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan kerangka politik (*political framework*) bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Sebagaimana ditegaskan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2003:1) bahwa *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan penyediaan layanan publik yang baik (*public good and*

service). Praktek yang terbaiknya disebut *good governance* (keperintahan yang baik).

2.1.2 Tujuan *Good Governance Government*

Tujuan dari penerapan *good governance government* adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pembentukan Negara (pemerintah) yang kuat, pasar yang kompetitif, dan masyarakat sipil (*civil society*) yang mandiri. Untuk mewujudkan itu, maka dalam implementasi tata pemerintahan yang baik diharapkan para pelaku atau pilar-pilarnya membangun kolaborasi, *networking*, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara. Implementasi *good governance government* dalam penyelenggaraan Negara bukan perkara mudah. Kendala-kendala siap menghadapi pelaksanaan tata pemerintahan yang baik, kendala-kendala itu bersumber pada pelaku-pelakunya sendiri dan sistem yang menelikungnya. Di sektor pemerintahan, sistem politik, etika politik dan pemerintahan kurang mendukung. Di sektor swasta, etika bisnis kurang ditegaskan dan persaingan tidak terus-menerus mengalami ketidakberdayaan sehingga tidak dapat menjalankan fungsi kontrolnya (Mardiasmo : 2009).

2.1.3 Prinsip-prinsip *Good Governance Government*

Kunci utama memahami *good governance government* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai

bila telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance government*.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2003:7) terdapat prinsip-prinsip *good governance government*, sebagai berikut :

1) *Participation*

Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan yang baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2) *Rule of law*

Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu

3) *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh bagi mereka yang membutuhkan.

4) *Responsiveness*

Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholders*.

5) *Consensus Orientation*

Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas

6) *Equity*

Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.

7) *Efficiency and effectiveness*

Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efektif).

8) *Accountability*

Pertanggung jawaban kepada publik atas setiap aktifitas yang dilakukan.

9) *Strategic Vision*

Penyelenggaraan pemerintah dan masyarakat harus memiliki visi jauh.

Pendapat yang lain, Ganie Rochman (2000:145) menyatakan bahwa *good governance* terdapat 4 prinsip utama yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik yaitu penciptaan (1) transparansi, (2) akuntabilitas publik, (3) *value for money* dan (4) efektifitas manajemen sumber daya manusia.

2.1.3.1 Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh dari yang membutuhkan. Transparansi juga diartikan sebagai keterbukaan lembaga-lembaga sektor publik dalam memberikan informasi dan *disclosure* kepada masyarakat mengenai kinerja pemerintahan. Informasi dan *disclosure* yang diberikan harus dapat di pahami dan dimonitori oleh masyarakat. Transparansi mewajibkan adanya suatu sistem informasi yang terbuka, tepat waktu, serta jelas dan dapat diperbandingkan yang menyangkut keadaan keuangan, pengelolaan perusahaan dan kepemilikan perusahaan. Transparansi atau keterbukaan dapat dilihat pada tiga aspek, yakni: (1) adanya kebijakan yang terbuka terhadap pengawasan, (2) adanya akses informasi sehingga masyarakat

dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (3) berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dan legislatif (Mardiasmo, 2009)

Tujuan transparansi ini membangun rasa saling percaya antar pemerintah dengan publik dimana pemerintah harus memberikan informasi yang akurat bagi publik yang membutuhkannya. Terutama informasi yang andal berkaitan dengan masalah-masalah hukum, pengaturan, dan hasil-hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan, adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat untuk mengakses informasi-informasi yang relevan, adanya peraturan yang mengatur mengenai kewajiban pemerintah daerah untuk menyediakan informasi kepada masyarakat, serta menumbuhkan budaya di tengah-tengah masyarakat untuk mengkritisi kebijakan yang dihasilkan oleh PEMDA.

Khusus dalam rangka otonomi daerah, transparansi berarti apakah Kabupaten atau Kota yang ada menyediakan informasi ke publik secara terbuka sehingga publik dapat mempertanyakan tentang mengapa suatu keputusan dibuat, atau apa kriteria yang digunakan sehingga masyarakat publik dapat mengontrol, memonitor lembaga-lembaga publik beserta proses kerjanya. Karena itu transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan, aliran informasi berbagai proses, kelembagaan, dan informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya. Segala tindakan dan kebijakan pemerintah baik di pusat maupun daerah, harus dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

2.1.3.2 Akuntabilitas

Akuntabilitas dimaksudkan untuk menjelaskan peran dan tanggung jawab, serta mendukung usaha untuk menjamin penyeimbang kepentingan manajemen dan pemegang saham, sebagaimana yang diawasi oleh Dewan Komisaris. Disamping itu akuntabilitas juga merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambilan keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stockholder*). Khususnya dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, dan perusakan sumber daya, serta transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan, *accounting*, dan pengumpulan sumber daya.

Akuntabilitas menurut Mardiasmo (2006:3) adalah:

“Sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik”.

Dari sudut kekuasaan, akuntabilitas menjamin adanya proses yang memenuhi syarat dalam pemilihan pemegang kekuasaan dan prosedur yang sehat dalam proses pengambilan keputusan. Terutama keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan-keputusan strategis, adanya mekanisme evaluasi atas insentif yang diberikan kepada para pejabat politik, serta adanya mekanisme pertanggungjawaban kepada publik atas kinerja pemerintahan.

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas adalah pemberian informasi dan *disclosure* atas aktifitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan laporan tersebut. Pemerintah baik pusat

maupun daerah harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Sedangkan menurut Bappenas (2014) akuntabilitas terjadi bila suatu instansi pemerintah dan aparaturnya dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) serta kebijakan program dan kegiatan yang dilakukan.

2.1.3.3 Ekonomi, Efisiensi, Efektivitas (*Value for money*)

Value for money menurut Mardiasmo (2009:4) merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi, pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomi merupakan perbandingan input dengan *input value* yang dinyatakan dalam satuan moneter. Efisiensi, pencapaian output yang maksimum dengan *input* tertentu untuk penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan output/input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan. Efektivitas, tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan *outcome* dengan output.

Value for Money merupakan tolak ukur dalam anggaran belanja suatu organisasi, baik organisasi yang berusaha untuk mendapatkan laba (swasta) atau perusahaan yang non profit seperti perusahaan sektor publik (pemerintah). *Value for money* adalah penilaian kinerja yang meliputi efisiensi, efektivitas dan ekonomi.

Indikator kinerja dalam perusahaan yang menggunakan *value for money* harus menggambarkan tingkat pencapaian, tingkat pelayanan pada biaya ekonomis yang terbaik. Ini artinya walaupun dengan biaya yang rendah dan murah tidak selalu yang terbaik, ini karena dengan biaya rendah dan murah tidak dapat dikatakan yang terbaik pula. Pengertian *value for money* dalam buku manajemen kinerja sektor publik oleh Mahmudi (2005 : 89) adalah, bahwa:

“*value for money* merupakan konsep penting dalam organisasi sektor publik dimana *value for money* memiliki pengertian penghargaan terhadap nilai uang.”

2.1.3.4 Efektifitas Manajemen Sumber Daya

Menurut Edwin B. Flippo, yang dikutip oleh Bambang Wahyudi (2002 : 9) mengemukakan bahwa:

“Manajemen Sumber daya Manusia merupakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan daripada pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemisahan sumber daya manusia ke suatu titik akhir dimana tujuan-tujuan perorangan, organisasi dan masyarakat terpenuhi”.

Menurut Samsudin (2006:22) mengemukakan bahwa:

“Manajemen sumber daya manusia merupakan aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan agar sumber daya manusia dalam organisasi dapat didayagunakan secara efektif dan efisien guna mencapai berbagai tujuan”.

Dari beberapa pendapat diatas menunjukkan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah manajemen yang berhubungan dengan perencanaan, pengorganisasian dan pengawasan terhadap berbagai fungsi pelaksanaan usaha

selain itu juga sebagai salah satu bidang dari manajemen umum yang mengatur manusia, dan diterima secara universal pada masa sekarang ini.

2.2 Pengertian Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Menurut SK Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003 Tanggal 25 Maret 2003 tentang Pedoman Penyusunan dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dinyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak dan berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Menurut Mardiasmo, (2009:20) :

“Akuntabilitas Publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut”.

Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka semua instansi pemerintah, badan dan lembaga Negara di pusat dan daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing, karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan.

2.2.1 Jenis dan Tipe Akuntabilitas

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa tipe, diantaranya menurut Rosjidi (2001:145), tipe dan jenis akuntabilitas dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu :

1) Akuntabilitas Internal

Akuntabilitas Internal yaitu berlakunya bagi setiap lingkungan dalam organisasi internal penyelenggaraan Negara termasuk pemerintah, dimana pelaksanaan kegiatannya secara periodic maupun sewaktu-waktu bila dipandang perlu. Keharusan akuntabilitas internal pemerintah tersebut, telah diamanatkan dalam Intruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP).

2) Akuntabilitas Eksternal

Akuntabilitas Eksternal yakni melekat pada setiap Lembaga Negara sebagai organisasi untuk mempertanggungjawabkan semua amanat yang telah diterima dan dilaksanakan ataupun perkembangannya untuk dikomunikasikan kepada pihak eksternal dan lingkungannya

Lembaga Administrasi Negara (LAN) juga seperti yang dikutip BPKP dalam bukunya *Akuntabilitas dan Good Governance* (2003:24), membedakan akuntabilitas dalam tiga macam yaitu :

1) Akuntabilitas Keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan.

2) Akuntabilitas Manfaat

Akuntabilitas manfaat pada dasarnya memberi perhatian kepada hasil dari Kegiatan-kegiatan pemerintah.

3) Akuntabilitas Prosedural

Akuntabilitas prosedural merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah, moralitas, etika, kepastian hukum, dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

2.2.2 Prinsip-prinsip Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Berdasarkan SK Kepala LAN No.239/IX/6/8/2003 tanggal 25 Maret 2003 tentang Pedoman Penyusunan dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staff instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel.
- 2) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- 4) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
- 5) Harus jujur, objektif, transparan, dan akurat.

- 6) Harus menyiapkan penjelasan tentang definisi antara realisasi kegiatan dengan stratejik dan berakhir dengan penyerahan laporan akuntabilitas kepada pemberi wewenang dalam pelaksanaan akuntabilitas ini diperlukan pula perhatian dan komitmen yang kuat dari atasan langsung instansi yang memberikan akuntabilitasnya, lembaga perwakilan dan lembaga pengawasan untuk mengevaluasi akuntabilitas kinerja yang bersangkutan.

2.2.3 Tujuan dan Sasaran Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Dalam Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 disebutkan bahwa tujuan dari Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah untuk mendorong terciptanya Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai salah satu prasyarat untuk tercapainya pemerintahan yang baik dan terpercaya.

Sedangkan sasaran dari Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah :

- 1) Menjadikan Instansi Pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya.
- 2) Terwujudnya transparansi Instansi Pemerintah
- 3) Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional.
- 4) Terpelihara kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

2.2.4 Pelaksanaan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilaksanakan atas semua kegiatan utama instansi pemerintah yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah. Kegiatan yang menjadi perhatian utama mencakup :

- 1) Tugas pokok dan fungsi instansi pemerintah.
- 2) Program kerja yang menjadi isu nasional.
- 3) Aktivitas yang dominan dan vital bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang meliputi ruang lingkup tersebut di atas dilakukan oleh setiap instansi pemerintah sebagai bahan pertanggungjawaban kepada Presiden. Pelaksanaan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilakukan dengan :

- 1) Mempersiapkan dan menyusun perencanaan stratejik.
- 2) Merumuskan visi, misi, faktor-faktor keberhasilan, tujuan, sasaran dan strategi instansi pemerintah.
- 3) Merumuskan indikator kinerja instansi pemerintah dengan berpedoman pada kegiatan yang dominan, menjadi isu nasional, dan vital bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah.
- 4) Memantau dan mengawasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dengan seksama.
- 5) Mengukur pencapaian kinerja dengan perbandingan kinerja aktual dengan rencana atau target, perbandingan kinerja aktual dengan tahun-tahun

sebelumnya, perbandingan kinerja aktual dengan kinerja di Negara-negara lain atau dengan standar internasional.

- 6) Melakukan evaluasi kinerja dengan menganalisis hasil pengukuran kinerja, menginterpretasikan data yang diperoleh, membuat pembobotan (rating) keberhasilan pencapaian program, membandingkan pencapaian kegiatan, program dan kebijaksanaan dengan visi dan misi instansi pemerintah.

Alat untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 diatas secara singkat implementasi (pelaksanaan) Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (sistem LAKIP) dituangkan dalam Renstra dan LAKIP.

2.3 Pengertian Kinerja

Menurut Roebiani Soemantri (2005) :

“Kinerja merupakan refleksi dari pencapaian keberhasilan perusahaan yang dapat diartikan sebagai hasil yang telah dicapai atau berbagai aktivitas yang dilakukan”.

Kinerja merupakan kondisi yang harus diketahui dan diinformasikan kepada pihak-pihak tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil suatu instansi dihubungkan dengan visi yang diemban suatu organisasi serta mengetahui dampak positif dan negative suatu kebijakan operasional yang diambil **(Tim Studi AKIP BPKP, 2003:7).**

Jadi secara umum dapat diartikan bahwa kinerja merupakan prestasi hasil yang telah dicapai oleh organisasi dalam periode tertentu. Kinerja dapat

digunakan manajemen untuk melakukan penilaian secara periodik mengenai efektifitas operasional berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.3.1 Kerangka Pengukuran Kinerja

Dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998, 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, misi dan strategis instansi pemerintah. Proses ini dimaksudkan untuk menilai setiap indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran. Selanjutnya dilanjutkan pula analisis akuntabilitas kinerja yang menggambarkan keterkaitan pencapaian kinerja kegiatan dengan program dan kebijakan dalam rangka mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi sebagaimana ditetapkan dalam rencana stratejik.

Selain itu Whittaker dan Robert Simons dalam "*Reference guide*", Province of Alberta, Canada, seperti dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam modul 3, menyebutkan bahwa pengukuran kinerja adalah sebagai berikut :

“Pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang ditetapkan. Pengukuran kinerja tidak dimaksudkan untuk berperan sebagai mekanisme untuk memberikan penghargaan/hukuman (*reward/punishment*), akan tetapi pengukuran kinerja berperan sebagai alat komunikasi dan alat manajemen untuk memperbaiki kinerja organisasi”.

Pengukuran kinerja merupakan proses mengukur efisiensi dan efektivitas dari tindakan untuk mencapai tujuan (Neely, 1998). Dengan pengukuran kinerja maka pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi tercatat dan terukur. Maksud dari pengukuran kinerja bukan hanya untuk mengetahui bagaimana kinerja suatu bisnis tetapi juga untuk membantu suatu bisnis bekerja dengan lebih baik. Tujuan utama dari implementasi sistem pengukuran kinerja adalah untuk meningkatkan kinerja suatu organisasi sehingga organisasi tersebut mampu untuk memberikan pelayanan bagi pemangku kepentingan dengan lebih baik (Johnson, 2007).

Seperti halnya sektor swasta, organisasi sektor publik di seluruh dunia menghadapi tekanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan, menurunkan biaya, menjadi lebih akuntabel, fokus pada pelanggan dan responsif terhadap kebutuhan pemangku kepentingan. Pengukuran kinerja telah lama digunakan di sektor swasta, namun awalnya hal ini dianggap tidak mungkin dilaksanakan untuk mengukur kinerja sektor publik. Saat ini telah terjadi perubahan, pergeseran terjadi dalam penggunaan informasi kinerja bukan hanya digunakan untuk keperluan internal tetapi juga digunakan untuk control eksternal dan akuntabilitas (Metawie dan Gilman, 2005).

Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Jawa Barat selaku pengemban amanah masyarakat melaksanakan kewajiban akuntabilitas melalui penyajian Laporan Akuntabilitas Kinerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Jawa Barat yang dibuat sesuai ketentuan yang terkandung dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 mengenai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri

Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 29 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Laporan ini memberikan gambaran mengenai tingkat pencapaian Sasaran dan Program/kegiatan serta indikator makro baik keberhasilan-keberhasilan kinerja yang telah dicapai maupun kegagalan pada tahun 2013.

Tahap pengukuran kinerja merupakan tahap untuk melihat capaian kinerja dengan cara membandingkan rencana dengan realisasinya. Pengukuran kinerja dilakukan terhadap sasaran tahunberjalan dan kegiatan dengan masing-masing indikator kinerjanya, terutama indikator kinerja kunci. Untuk dapat mempermudah membuat kesimpulan hasil pengukuran kinerja, ditetapkan dengan skala pengukuran ordinal sebagai berikut :

- a. > 100 = Sangat Baik (SB)
- b. 80 – 100 = Baik (B)
- c. 50 – 75 = Cukup (C)
- d. < 50 = Kurang (K)

Pengukuran pencapaian sasaran dan kinerja kegiatan dilakukan dengan cara membandingkan target dengan realisasi indikator kinerja sasaran, dan membandingkan masing-masing target indikator kinerja kegiatan (hasil) dengan realisasinya, sehingga diperoleh angka capaian kinerja, melalui penggunaan rumus sebagai berikut :

Rumus I : Digunakan untuk realisasi yang lebih besar menunjukkan kinerja lebih baik

$$\text{Capaian Kinerja (\%)} = \frac{\text{Realisasi}}{\text{Target}} \times 100 \%$$

Rumus II : Digunakan untuk realisasi yang lebih besar menunjukkan kinerja kurang baik

$$\text{Capaian Kinerja (\%)} = \frac{\text{Target} - (\text{Realisasi} - \text{Target})}{\text{Target}} \times 100 \%$$

Indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur capaian kinerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Jawa Barat, meliputi indikator kinerja sasaran serta indikator kinerja kegiatan. Indikator hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran pada jangka menengah (efek langsung).

Evaluasi dan analisis kinerja lebih difokuskan pada pencapaian kinerja yang bernilai > 100 % dan kurang dari 80 % disamping atas pencapaian kinerja 80 % - 100 % yang memerlukan penjelasan. Selain itu analisis juga dilakukan terhadap setiap perbedaan kinerja (Performance GAP) yang terjadi, baik terhadap penyebab terjadinya GAP maupun strategi pemecahan masalah yang telah dan akan dilaksanakan. Hasil pengukuran kinerja dapat dilihat dalam formulir Pengukuran Kinerja.

2.3.2 Penetapan Indikator Kinerja

Penetapan indikator kinerja merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengelolaan data/informasi untuk menentukan kinerja kegiatan. Dalam Modul AKIP (LAN dan BPK tahun 2000) terdapat beberapa indikator kinerja yang sering digunakan dalam pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi, yaitu : indikator masukan (*input*), indikator proses (*process*), indikator keluaran (*output*), indikator hasil (*outcome*), indikator manfaat (*benefit*), dan indikator dampak (*impact*).

- Masukan (*input*)

Segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dan program dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan output, misalnya sumber daya manusia, dana, material, waktu, teknologi dan sebagainya.

- Proses (*process*)

Segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran.

- Keluaran (*output*)

Segala sesuatu berupa produk/jasa (fisik dan nonfisik) sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan.

- Hasil (*outcome*)

Segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah. *Outcome* ini merupakan ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat.

- Manfaat (*benefit*)

Sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

- Dampak (*impact*)

Pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Indikator-indikator tersebut secara langsung atau tidak langsung dapat mengindikasikan sejauhmana keberhasilan pencapaian sasaran. Dalam hubungan ini, penetapan indikator kinerja kegiatan merupakan proses identifikasi,

pengembangan, seleksi dan konsultasi tentang indikator kinerja atau ukuran kinerja atau ukuran keberhasilan kegiatan dan program-program instansi.

Penetapan indikator kinerja kegiatan harus didasarkan pada perkiraan yang realistis dengan memperhatikan tujuan dan sasaran yang ditetapkan serta data pendukung yang harus diorganisasi. Indikator kinerja yang dimaksud hendaknya :

- 1) Spesifik, jelas dan tidak bias.
- 2) Dapat diukur secara objektif.
- 3) Relevan dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

2.3.3 Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Menurut TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, tujuan dari system pengukuran kinerja adalah untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program, kebijakan, sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam mewujudkan visi, misi dan strategi instansi pemerintah. Proses ini dimaksudkan untuk menilai setiap pencapaian indikator kinerja guna memberikan gambaran tentang keberhasilan dan kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran.

Sasaran umum, tujuan sistem pengukuran kinerja adalah sebagai berikut :

- Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down* dan *bottom up*).
- Untuk mengukur kinerja keuangan dan *non financial* secara berimbang, sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.

- Untuk mengakomodasi pemahaman kepentingan manajer tingkat menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai tata pemerintahan yang baik.
- Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

Manfaat dari pengukuran kinerja adalah sebagai berikut :

- Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
- Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
- Untuk memonitoring dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkan dengan tingkat kinerja yang telah ditetapkan.
- Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward* dan *punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja organisasi.
- Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- Memastikan bahwa pengambilan keputusan sudah dilakukan secara objektif. (Mardiasmo, 2009:122)

2.4 Pengaruh Penerapan *Good Governance Government* Dengan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Penerapan *good governance government* bukanlah suatu hal yang mustahil untuk diwujudkan. Berbagai upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip *good*

governance government tercermin dari kemauan dan kesadaran bersama beberapa Kabupaten/Kota untuk melakukan pengelolaan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien. Hal ini berdampak pada rendahnya tindak penyalahgunaan kewenangan di lingkungan pemerintah daerah. Dalam *good governance government* memuat hal-hal pokok mengenai peraturan keseimbangan hubungan antara organ-organ pemerintahan dengan tugas dan fungsi aparaturinya.

Secara ringkas tata pemerintahan yang baik mengatur aspek-aspek yang berkaitan dengan :

- Keseimbangan internal merupakan pengaturan hubungan antara organ-organ instansi dengan struktur kelembagaan.
- Keseimbangan eksternal merupakan pengaturan hubungan antara instansi pemerintahan dengan pemerintah pusat.

Tiga faktor kunci penciptaan *good governance government* yaitu sebagai berikut :

- Visi, seorang pemimpin tanpa visi tidak akan mendapatkan dukungan yang optimal dari pendukungnya. Karena visi memberikan inspirasi kepada pendukung dan bawahan untuk mengambil bagian dalam implementasi strategi penciptaan tata pemerintahan yang baik.
- Melakukan perubahan terhadap proses yang sudah ada. Seorang pemimpin harus mampu melakukan perubahan terhadap sistem dan proses bila situasi di lapangan menghendaki hal tersebut. Hal ini berarti bahwa seorang pemimpin siap menghadapi resistensi oleh status terhadap perubahan yang terjadi.

- Mendapatkan dukungan dan mempertajam dukungan yang sudah ada. Kepemimpinan politik harus dapat menciptakan lingkungan yang memungkinkan pendukung dan bawahan untuk beraksi. Hal ini membutuhkan keahlian khusus pemimpin dalam meyakinkan dan mempengaruhi setiap orang untuk melakukan perubahan dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik. Termasuk dalam kemampuan ini adalah mampu mengajak setiap orang untuk secara kolaboratif melakukan perubahan perilaku dan secara aktif memberikan kesempatan kepada setiap orang pada tingkat yang berbeda untuk membuat keputusan atas inisiatif sendiri dalam rangka menciptakan tata pemerintahan yang baik. Dalam kasus penciptaan *good governance* seorang pemimpin harus berani mengambil sikap terhadap nilai-nilai yang dipercayai dan memberikan contoh teladan bagi orang-orang yang dipimpinnya dan semua warganya.

Dalam hal ini, tata pemerintahan yang baik menawarkan suatu keharusan yang merupakan proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor non Negara dalam satu usaha kolektif.

Terdapat empat prinsip yang mendukung tata pemerintahan yang baik yaitu transparansi, akuntabilitas publik, *value for money*, dan efektivitas manajemen sumber daya manusia. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh yang membutuhkan. Akuntabilitas dimaksudkan untuk menjelaskan peran dan tanggung jawab, serta mendukung

usaha untuk menjamin penyeimbangan kepentingan manajemen dan pemegang saham, sebagaimana yang diawasi oleh dewan komisaris. *Value for money* merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik. Kinerja tidak hanya dinilai dari sisi *output* yang dihasilkannya saja, akan tetapi mempertimbangkan *input*, *output*, dan *outcome* juga. Tata pemerintahan yang baik (*good governance government*) sangatlah berpengaruh terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah karena *good governance government* merupakan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal* dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo : 2009).

2.5 Kerangka Pemikiran

Untuk menciptakan *good governance government* perlu dikembangkan dan diterapkan suatu sistem pertanggungjawaban yang tepat dan jelas sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berhasil dan berdayaguna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). *Good governance government* adalah konsep baru yang digunakan upaya untuk memperbaiki kinerja suatu organisasi dalam menghadapi situasi global.

Berdasarkan TAP MPR RI No. XI Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Keputusan MPR tersebut menyatakan bahwa setiap komponen Negara harus melaksanakan fungsi

dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, Bangsa, dan Negara dan untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggaraan Negara harus jujur, adil, terbuka dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Kinerja organisasi sektor publik adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran atau tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi dan misi serta strategi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang diterapkan.

Ada beberapa jenis indikator kinerja yang sering digunakan dalam pelaksanaan pengukuran kinerja organisasi yaitu: indikator masukan (*input*), indikator proses (*process*), indikator keluaran (*output*), indikator hasil (*outcome*), indikator manfaat (*benefit*), dan indikator dampak (*impact*).

Indikator masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatannya dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan atau peraturan perundang-undangan dan sebagainya.

Indikator proses adalah segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran. Indikator proses menggambarkan perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung khususnya dalam proses mengolah masukan menjadi keluaran. Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik ataupun nonfisik.

Indikator hasil adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator dampak adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Teori Rochman (2000:142) menyatakan bahwa *good governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor non Negara dalam satu usaha kolektif. Kemudian Rochman (2000:145) menyatakan bahwa *good governance* terdapat 4 prinsip utama yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik yaitu penciptaan :

- 1) Transparansi
- 2) Akuntabilitas Publik
- 3) Value of Money, dan
- 4) Efektifitas manajemen sumber daya manusia

Menurut data yang didapat dari sebuah website www.bappenas.go.id/, akuntabilitas terjadi bila suatu instansi pemerintah dan aparaturnya dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsi (TUPOKSI) serta kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukan.

Sedangkan prinsip transparansi terwujud apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi mengenai kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah.

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas kinerja finansial

pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan, dengan laporan tersebut pemerintah harus bisa menjadi subjek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Terwujudnya akuntabilitas merupakan tujuan utama sektor publik, tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*).

Teori Mardiasmo (2009:20) menyatakan bahwa akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.

Menurut Mardiasmo (2009:39) pelaksanaan akuntabilitas publik di lingkungan instansi pemerintahan, perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel
- 2) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 3) Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah diterapkan
- 4) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serata hasil dan manfaat yang diperoleh
- 5) Harus jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, penulis dapat menarik hipotesis sebagai berikut :

“Apabila Pengaruh *Good Governance Government* Baik maka Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Meningkatkan”

Sebagai rujukan dalam penelitian ini, penulis merujuk beberapa penelitian sebelumnya dari:

- 1) Nita Garnita, Universitas Widyatama dengan judul “Pengaruh Akuntabilitas Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah” dengan studi kasus pada Balai Besar Badan dan Barang Teknik. Kesimpulan penelitian tersebut adalah akuntabilitas berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah. Persamaan penelitian yaitu membahas akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah. Perbedaan penulis pada pengaruh penerapan *good governance government* pada objek penelitian akan dilaksanakan di Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Jawa Barat.
- 2) Herni Yuanita, Universitas Widyatama dengan judul “Hubungan Penerapan Tata Kepemerintahan yang Baik Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Persamaan penelitian membahas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dan objek pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Jawa Barat. Perbedaannya penulis lebih memfokuskan pengaruh penerapan *good governance government*.