

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia sebelum era reformasi dapat dinilai kurang pesat. Pada waktu itu, akuntansi sektor publik kurang mendapat perhatian yang serius. Orientasi pembangunan lebih banyak diarahkan pada pembangunan sektor industri dan cenderung mengabaikan pembangunan sektor publik. Sebagai akibatnya, sektor publik kurang efisien dan tertinggal dengan sektor swasta. Dengan adanya era reformasi, terdapat tuntutan untuk meningkatkan kinerja organisasi sektor publik agar lebih berorientasi pada terciptanya *good public and corporate governance*. Akuntansi sektor publik memiliki peran yang strategis dan sentral dalam mewujudkan *good public and corporate governance* tersebut (Mardiasmo, 2009).

Pemahaman akan organisasi sektor publik membawa ke berbagai pertanyaan tentang praktik pelaporan keuangan di negara lain. Interpretasi akuntansi jelas menunjukkan masalah kultur cukup kental dalam praktik akuntansi, sehingga memahami akuntansi di negara lain akan merupakan bekal untuk merumuskan acuan pelaporan keuangan di Indonesia. Globalisasi bukanlah suatu fenomena statik. Fenomena yang ditandai oleh semakin tidak berartinya batas-batas kenegaraan, globalisasi adalah suatu proses berkelanjutan. Perkembangan di belahan barat dunia memasuki era dimana gereja merupakan organ penting

pemerintahan. Proses pencatatan keuangan telah dilakukan secara rapi di administrasi gereja.

Organisasi sektor publik di Indonesia selama empat puluh tahun terakhir ini, diperlakukan sebagai sektoral ekonomi. Perlakuan ini berakibat fokus manajerial yang tidak pada penataan organisasi sektor publik, namun lebih pada penataan organisasi sektor publik namun lebih pada penataan arus program dan anggaran. Konsep ini berhasil diterapkan dalam dua dekade pertama pemerintahan orde baru, dimana pendapatan negara berlimpah dari hasil sumber daya minyak (Bastian, 2006). Salah satu penerapan teknik akuntansi sektor publik di Indonesia adalah di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pada tahun 1959 pemerintahan orde baru mulai melakukan kebijakan-kebijakan berupa nasionalisasi perusahaan asing yang ditransformasi menjadi BUMN, tetapi karena tidak dikelola oleh manajer profesional dan terlalu banyak 'politisasi' atau campur tangan pemerintah mengakibatkan perusahaan tersebut hanya dijadikan 'sapi perah' oleh para birokrat. Sehingga tidak begitu memperlihatkan hasil yang mengembirakan dalam arti BUMN tersebut tidak berjalan secara efisien. Kondisi ini terus berlangsung pada masa pemerintahan orde baru (Bastian, 2006).

Baru pada tahun 1980-an reformasi sektor publik dilakukan dinegara-negara industri maju sebagai jawaban atas berbagai kritikan yang ada. Berbagai perubahan dilakukan misalnya dengan mengadopsi pendekatan *New Public Management* (NPM) dan *reinventing governance* dibanyak negara terutama negara Anglo-Saxon. *New Public Management* berakar dari teori manajemen yang pada dasarnya beranggapan bahwa praktis bisnis komersial dan manajemen sektor

swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen pada sektor publik. Oleh karena itu untuk memperbaiki kinerja sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan disektor swasta kedalam sektor publik, seperti pengadopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*) dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Dalam dua dasawarsa terakhir, telah terjadi perkembangan akuntansi sektor publik yang pesat. Istilah “akuntabilitas publik, *value for money*, reformasi sektor publik, privatisasi, *good public governance*”, telah begitu cepat masuk kedalam kamus sektor publik. Isu yang muncul dalam sektor publik merupakan suatu rangkaian yang akhirnya merupakan tuntutan diciptakannya *good public and corporate governance*. Isu tersebut kemudian diikuti dengan munculnya isu-isu baru, misalnya tuntutan dilakukannya reformasi sektor publik yang diorientasikan pada pembentukan organisasi sektor publik yang ekonomis, efisien, efektif, transparan, responsif dan memiliki akuntabilitas publik yang tinggi (Mardiasmo, 2009).

Untuk merealisasikan keinginan desentralisasi guna mengurangi ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat, pada Tahun 1997 telah lahir Undang-Undang Republik Indonesia No.18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Tekad pemerintah pusat untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya sendiri dipertegas dengan lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah yang terdiri dari Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang

Republik Indonesia No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Suparmoko, 2006).

Governance dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sementara itu, *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif pada pengelolaan negara.

Political governance mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan. Jika mengacu pada program *World Bank* dan UNDP, orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan

pengecehan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha (Mardiasmo, 2009).

Dinas Kesehatan menurut Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 267/MENKES/SK/III/2008 mengenai pedoman teknis pengorganisasian Dinas Kesehatan di daerah adalah bertujuan untuk menyamakan pemahaman atau persepsi di setiap level pemerintahan dalam penataan kelembagaan organisasi dan tatalaksana di lingkungan Dinas Kesehatan Daerah.

Untuk menilai tanggungjawab pemerintah daerah di Indonesia dalam menyediakan pelayanan umum (*public service*) seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR NO.XI 1998 tentang Pemerintahan yang Baik dan Undang-Undang NO. 32 dan 33, 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perlu diukur sejauh mana pemerintah daerah telah memenuhi standard kinerja sebagai daerah otonomi untuk tercapainya pelayanan publik bagi kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan dikeluarkannya peraturan perundangan dalam kaitannya dengan pelaksanaan *good governance* dan otonomi daerah tersebut, telah dikembangkan dan diterapkan suatu sistem perencanaan dan pertanggungjawaban yang dinamakan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). SAKIP memuat dokumen perencanaan yang mengacu pada prinsip-prinsip organisasi modern dan pertanggungjawaban dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Pemerintah kota Bandung telah melakukan penelitian terhadap tingkat pencapaian kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2012, berikut adalah hasil penelitiannya yang dilansir pada *websitewww.bandung.go.id*:

Tabel 1.1
Tingkat Pencapaian Kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung
2009-2011

Indikator Kinerja	Tahun 2009	Tahun 2010	Tahun 2011
Indeks kesehatan	81,08*	81.22	81.32
Usia harapan hidup	73,65 tahun*	73.73 tahun*	73.79 tahun
Angka kematian bayi	33,77 per 1000 kelahiran hidup	33.17 per 1000 kelahiran hidup	32.34 per 1000 kelahiran hidup
Jumlah kematian ibu	25 orang/tahun	40 orang/tahun	20 orang/tahun

Sumber : www.bandung.go.id

Tabel 1.2
Tingkat Pencapaian Kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung
Tahun 2012

Hasil Tahun 2012	Target Tahun 2012	Tercapai/Tidak	Hasil s/d 2012	Target Akhir RPJMD
81.35	81.45	▲	81.35	81.55
73.81 tahun	73.87 tahun	▲	73.81	73.93 tahun
29.33 per 1000 kelahiran hidup	32.87-31.12 per 1000 kelahiran hidup	X	29.33 per 1000 kelahiran hidup	32.87-31.12 per 1000 kelahiran hidup
24 orang/tahun	14 orang/tahun	√	24 orang/tahun	12 orang/tahun

Sumber : Badan Pusat Statistik Kota Bandung, Dinas Kesehatan Kota Bandung

Keterangan :

*) angka sementara, **) angka sangat sementara., √ = mencapai target, X = tidak mencapai target, ▲ = tidak mencapai target tetapi ada peningkatan dibandingkan kinerja Tahun lalu.

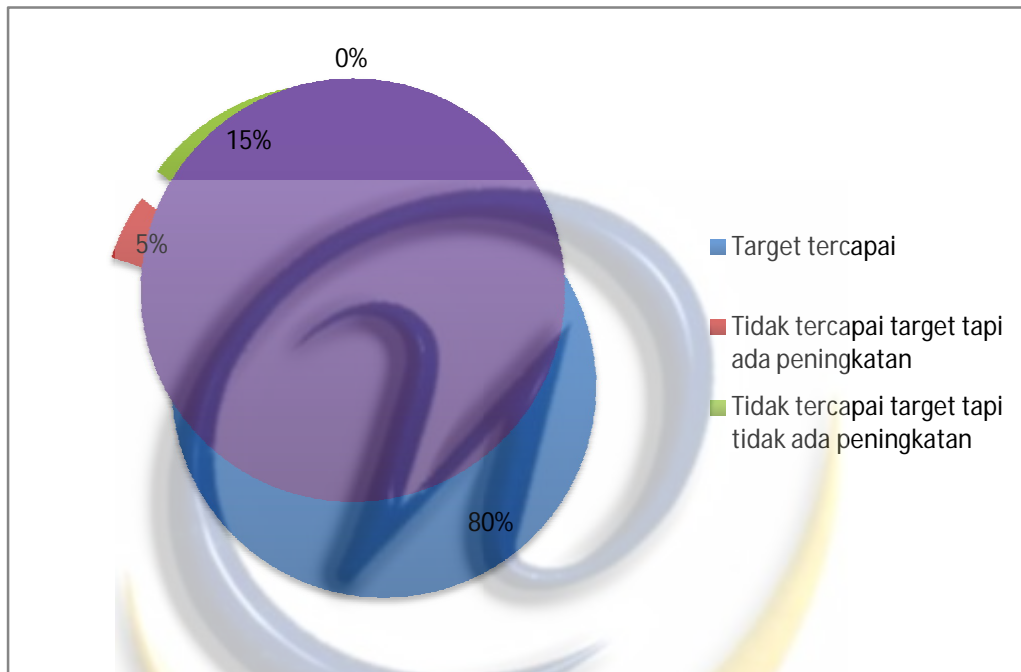


Diagram 1.1

Pencapaian Sasaran Tahun 2012 Secara Umum

Pada tahun 2012, pengukuran kinerja dilakukan terhadap 55 sasaran dengan menggunakan 137 indikator yang ditetapkan dalam dokumen Penetapan Kinerja Tahun 2012. Dari 137 indikator yang diukur, sebanyak 110 indikator (80%) mencapai atau melebihi target, sebanyak 6 indikator (5%) tidak mencapai target, tetapi ada peningkatan dibandingkan dengan hasil Tahun lalu, dan sebanyak 21 indikator (15%) tidak mencapai target. Pencapaian kinerja sasaran pada Misi 2 memberikan kontribusi terbesar dalam pencapaian kinerja Pemerintah Kota Bandung pada tahun 2012, di mana 89% indikatornya mencapai atau

melebihi target. Misi 3 memberikan kontribusi paling kecil dalam pencapaian kinerja Pemerintah Kota Bandung, di mana hanya 69% indikatornya yang mencapai target.

Berdasarkan fenomena tersebut, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengemukakan bahwa tidak tercapainya peningkatan pencapaian kinerja Dinas Kesehatan Kota Bandung disebabkan oleh kurangnya pemahaman akan akuntabilitas, diantaranya adalah akuntabilitas keuangan, akuntabilitas manfaat dan akuntabilitas prosedural. Berikut penjelasan mengenai ketiga macam akuntabilitas menurut Lembaga Administrasi Negara (2001) :

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 yaitu 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.

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang telah dilakukan seperti penelitian yang dilakukan oleh Garini (2011) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa baik secara parsial atau secara simultan transparansi dan akuntabilitas berpengaruh signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Rambe (2013) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa baik secara parsial atau secara simultan transparansi dan akuntabilitas berpengaruh signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah. Penelitian yang dilakukan oleh Garnita (2008) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa akuntabilitas mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah.

Berdasarkan uraian latar belakang, fenomena, dan beberapa penelitian terdahulu di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governance* terhadap kinerja Dinas Kesehatan. Serta menyesuaikan untuk kondisi yang ada dalam praktik-praktik pengukuran kinerja di sektor publik Indonesia yaitu dengan menggunakan unit analisis Dinas Kesehatan di Daerah Pemerintah Kota Bandung. Maka dengan ini peneliti bermaksud mengajukan judul penelitian sebagai berikut :

“Pengaruh Akuntabilitas Ditinjau Dari Konsep *Good Governance* Terhadap Kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang penulis uraikan diatas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi adalah :

1. Bagaimana akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governance* pada Dinas Kesehatan Pemerintahan Kota Bandung.
2. Bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung.
3. Bagaimana pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governance* terhadap kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung.

1.2.1 Batasan Masalah

Untuk memudahkan serta memfokuskan penelitian yang akan dilaksanakan, penelitian dibatasi hanya pada pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governance* terhadap kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governance* pada Dinas Kesehatan Pemerintahan Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui bagaimana kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governance* terhadap kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh manfaat bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah ini. Beberapa pihak yang dapat mengambil manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi unit peneliti untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governanc* terhadap kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung. Penelitian ini juga sebagai bentuk sarana untuk lebih memahami konsep-konsep dan teori dengan kondisi yang ada dilapangan.

2. Kegunaan Akademis

Adapun kegunaan akademis dapat dibagi menjadi beberapa bagian, yaitu sebagai berikut :

1. Bagi Peneliti

Diharapkan dapat mendapatkan pengetahuan, memberikan pemahaman lebih banyak mengenai pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governanc* terhadap kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung.

2. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penulis berharap agar penelitian ini dapat meningkatkan motivasi guna memiliki pengetahuan yang lebih luas dan dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dan sumbangan pemikiran bagi yang melakukan penelitian selanjutnya, khususnya yang berhubungan

dengan pengaruh akuntabilitas ditinjau dari konsep *good governanc* terhadap kinerja Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan pada Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Bandung, yang berlokasi di Jalan Supratman Nomor. 73 Bandung. Penelitian ini dimulai sejak bulan Mei Tahun 2014 sampai dengan bulan Februari Tahun 2015.

