

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam era globalisasi ini, tuntutan terhadap paradigma *good governance* dalam seluruh kegiatan tidak dapat dielakkan lagi. Istilah *good governance* sendiri dapat diartikan sebagai suatu kekuasaan yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, segala kebijakan yang diambil secara transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) kepada masyarakat, (Jusuf Wanandi, 1998). Jika kondisi *good governance* dapat dicapai maka terwujudnya negara yang bersih dan responsif (*clean and responsive state*), dan kehidupan bisnis yang bertanggung jawab (*good corporate governance*) bukan merupakan impian lagi.

Untuk dapat mencapai *good governance*, maka salah satu hal yang harus dipenuhi adalah adanya transparansi atau keterbukaan dan akuntabilitas dalam berbagai aktivitas. Kunci utama dibutuhkannya *good governance* adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja organisasi melalui mekanisme supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan juga sebagai upaya untuk memperkuat dan mempertegas pertanggungjawaban pimpinan dan pihak-pihak yang berkepentingan dengan organisasi.

Bertambahnya tekanan pada suatu institusi, baik organisasi publik maupun komersial dalam menghadapi tuntutan untuk lebih transparan dan lebih responsive pada setiap aktivitasnya, mengakibatkan semakin dibutuhkannya tingkat standar akuntabilitas, perilaku dan kinerja. Akuntabilitas adalah salah satu kunci untuk melegitimasi sistem korporat. Pedoman secara umum adalah bahwa pertanggungjawaban sesuai dengan hukum, regulasi, shareholder, dan pendapat publik (*public opinion*).

Akuntabilitas adalah tingkat transparansi, luasnya pengungkapan (*disclosure*) dan penjelasan kebijakan korporat dan tindakan kepada siapa pertanggungjawaban korporat. Dalam praktek, akuntabilitas dan efektivitas adalah dua hal yang saling berhubungan, akuntabilitas dapat memacu kinerja.

Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja financial 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 dari reformasi sektor publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) bukan hanya pertanggungjawaban vertical (*vertical accountability*). Tuntutan yang kemudian muncul adalah perlunya dibuat laporan keuangan eksternal yang dapat menggambarkan kinerja lembaga sektor publik.

Suatu instansi yang bergerak di bidang jasa telekomunikasi di Indonesia adalah PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Sebagai perusahaan telekomunikasi, PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk memiliki tantangan dalam menyelenggarakan suatu jasa pelayanan telekomunikasi kepada masyarakat, yang sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat, baik pada tingkat lokal, regional, maupun global. PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk merupakan suatu instansi yang melakukan berbagai bentuk pelayanan jasa telekomunikasi dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat luas, sehingga PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk memerlukan pengaturan keuangan yang memadai agar dapat membuat keputusan-keputusan yang berkenaan dengan kegiatan-kegiatannya secara efektif.

Sebagai organisasi yang bergerak di bidang jasa telekomunikasi, maka PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk harus memiliki kemampuan pengelolaan yang cukup baik dalam bidang telekomunikasi, manajemen maupun kelembagaan sebagai penyelenggara jasa layanan komunikasi yang berkualitas dan bermutu. Kemandirian dalam pengelolaan kegiatan operasional perusahaan harus diikuti adanya pengelolaan keuangan yang akuntabel dan transparan sehingga diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki perusahaan.

Laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan yang diterbitkan PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk memerlukan banyak macam akuntabilitas untuk kegiatan organisasi. Akuntabilitas diperlukan untuk mengetahui pelaksanaan program-program manajemen, yang ditinjau dari aspek ketaatan pada peraturan, efisiensi dan efektivitasnya.

Akuntabilitas kinerja keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. Jenis akuntabilitas ini memerlukan dukungan sistem informasi akuntansi yang memadai untuk terselenggaranya pelaporan. Sistem akuntansi yang tidak memadai merupakan salah satu faktor penyebab tidak dapat diperolehnya laporan pertanggungjawaban mengenai pengelolaan keuangan organisasi yang handal dan dapat dipercaya untuk dipergunakan dalam penerapan akuntabilitas keuangan secara penuh.

Akuntabilitas merupakan konsep yang luas agar perusahaan jasa telekomunikasi ini memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai peruntukan. Dari sudut ciri utama akuntabilitas, maka akuntabilitas tersebut dilihat sebagai alat untuk manajemen pemerintah yang mempunyai ciri-ciri : fokus utama adalah keluaran (*output*), menggunakan indikator untuk mengukur kinerja, memberikan informasi untuk pengambil keputusan, menghasilkan data yang konsisten, dan melaporkan hasil (*outcomes*) secara berkala kepada publik.

Penelitian mengenai *good governance* telah sering dilakukan oleh beberapa penelitian sebelumnya, seperti yang pernah dilakukan oleh Susy Susanti (2001) dalam skripsinya yang berjudul “Analisis atas Akuntabilitas Laporan Keuangan ditinjau dari segi Konsep *Good Corporate Governance*”, dengan hasil kesimpulan bahwa konsep dan indikator akuntabilitas laporan keuangan menurut konsep *Good Corporate Governance* adalah bahwa laporan keuangan harus mengungkapkan informasi yang cukup, baik informasi finansial maupun informasi non finansial, dan ditaatinya peraturan dan perundangan yang berlaku dalam penyusunan laporan keuangan. Dan juga Rista Damayanti Sitorus (2002) dalam skripsinya yang berjudul “Hubungan Persepsi Akuntabilitas Keuangan Ditinjau Dari Segi Konsep *Good Non Profit Organization Governance* Dengan Persepsi Akuntansi Dana”, dengan hasil kesimpulan bahwa persepsi akuntabilitas keuangan ditinjau dari segi *Good Non Profit Organization Governance* mempunyai hubungan yang erat dan positif dengan persepsi akuntansi dana, yang berarti jika seseorang mendukung akuntabilitas keuangan ditinjau dari segi konsep *Good Non Profit Organization Governance* maka ia juga mendukung akuntansi dana. Penelitian mengenai *good governance* tersebut diatas diambil penulis sebagai bahan rujukan dalam penelitian ini. Adapun perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah

pada penelitian ini penulis lebih berfokus pada bagaimana akuntabilitas kinerja keuangan ditinjau dari konsep *good governance*. Penelitian ini dilakukan pada Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dalam bidang telekomunikasi, yang sebagai salah satu instansi pemerintah melaksanakan sistem pertanggungjawaban yang jelas dan terukur dalam rangka perwujudan *good governance*.

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, penulis bermaksud untuk melakukan penelitian dengan judul : **“Akuntabilitas Kinerja Keuangan Ditinjau Dari Konsep Good Governance”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, maka permasalahan yang diidentifikasi pada penelitian ini yaitu bagaimana akuntabilitas kinerja keuangan ditinjau dari konsep *Good Governance* pada PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui akuntabilitas kinerja keuangan dilihat dari konsep *Good Governance* pada PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperoleh temuan-temuan yang bermanfaat antara lain :

1. Bagi organisasi, untuk memberikan *feedback* dan masukan dalam hal pertanggungjawaban kinerja keuangan organisasi untuk menciptakan lembaga pemerintah yang bersih.
2. Bagi pihak lain, diharapkan dari informasi yang telah ada ini dapat dijadikan pendorong untuk penelitian lebih lanjut dan sebagai usaha inovatif bagi pengembangan profesi dan mengaktualisasikannya kepada masyarakat pengguna.

3. Bagi Penulis, dapat memperoleh wawasan serta pemahaman, khususnya mengenai aplikasi prinsip akuntabilitas menurut konsep *good governance* pada perusahaan serta kendala-kendala yang dihadapi perusahaan.

1.5 Kerangka Pemikiran

Perusahaan jasa telekomunikasi di Indonesia yaitu PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk, mempunyai hak otonomi dalam bidang keuangan, hal ini berarti PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk mempunyai wewenang untuk menerima, menyimpan, dan menggunakan dana yang bersumber langsung dari masyarakat..

Selain memberikan otonomi dalam bidang keuangan, pemerintah menuntut PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk untuk mengadakan pembukuan yang terpadu berdasarkan peraturan pembukuan yang berlaku sebagai pertanggungjawaban PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk kepada pemerintah dan atau pemberi dana lainnya. Hal ini diperlukan untuk mendukung berjalannya lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sehingga ciri-ciri terwujudnya *good governance* dapat tercapai.

Good Governance adalah suatu konsep baru yang digunakan dalam upaya untuk memperbaiki kinerja suatu organisasi yang menghadapi situasi global. Aparat pengawasan intern pemerintah dalam melaksanakan tugasnya harus memperhatikan aspek-aspek *good governance* antara lain : 1) *responsibility*, 2) *fairness*, 3) transparansi, dan 4) akuntabilitas (Sulendro,2000)

Menurut Rosjidi (2001;143), dalam setiap penyelenggaraan *good governance*, harus berlandaskan pada tiga prinsip dasar yaitu:

1. Transparansi

Keterbukaan dalam manajemen pemerintah, manajemen lingkungan, ekonomi, sosial, dan politik.

2. Partisipasi

Pengambilan keputusan yang demokratis, pengakuan HAM, kebebasan pers, kebebasan mengemukakan pendapat, dan mengakomodasi aspirasi masyarakat.

3. Akuntabilitas

Mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pada pemberi amanah, sampai pemberi amanah atau yang mendelegasikan kewenangan puas terhadap kinerja pelaksanaan kegiatannya.

Ketiga prinsip dasar tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dalam setiap penentuan kebijakan publik, implementasi, dan pertanggungjawabannya dalam bingkai *good governance*.

Sebagai salah satu instansi pemerintah, PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk saat ini pun dituntut untuk dapat ikut melaksanakan praktek-praktek sesuai prinsip *good governance*, khususnya dari segi akuntabilitas, karena pemerintah dan masyarakat umum mempunyai hak untuk mengetahui kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pihak yang mereka beri kepercayaan, baik dalam hal pengelolaan keuangan maupun sebagaimana halnya entitas ekonomi yang mengatur dirinya berdasarkan prinsip-prinsip suatu organisasi yang memerlukan manajemen yang baik untuk mencapai tujuannya.

Makna atau pengertian akuntabilitas dilihat dari aspek manajemen pemerintah menurut Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah - BPKP, akuntabilitas adalah perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan atas pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan, melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik (Rosjidi, 2001;144).

Lembaga Administrasi Negara membedakan akuntabilitas dalam tiga macam akuntabilitas yaitu : 1) akuntabilitas keuangan, 2) akuntabilitas manfaat, 3) akuntabilitas prosedural (Joko Widodo, 2001;154). Akuntabilitas keuangan merupakan pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundangan. Sasaran pertanggungjawaban ini adalah laporan keuangan yang disajikan mencakup penerimaan, penyimpanan, dan pengeluaran uang.

PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk sebagai suatu organisasi memerlukan suatu sistem informasi akuntansi yang dapat menghasilkan data dan informasi yang relevan dan tepat waktu untuk perencanaan, pengarahan, pengendalian, dan pengevaluasian penggunaan sumber daya keuangannya sebagai produk akhir dari sistem informasi

akuntansi. Pelaksanaan akuntabilitas keuangan pada PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk sebagai salah satu organisasi sektor publik sangat diperlukan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal, juga untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Titik sentral dari penelitian ini adalah penelitian tentang akuntabilitas kinerja keuangan ditinjau dari konsep *good governance*.

Kinerja adalah suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika (Prawiro Sentono, 1999;2). Sedangkan menurut Lembaga Administrasi Negara (2000;3) kinerja diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.

Masalah pengukuran kinerja baik organisasi publik maupun swasta terkait erat dengan akuntabilitas, dan kinerja dari instansi yang bersangkutan. Pengukuran kinerja merupakan metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja digunakan untuk penilaian atas keberhasilan / kegagalan pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah (Joko Widodo, 2001;209).

Untuk melakukan pengukuran kinerja diperlukan indikator kinerja, yang bersifat kualitatif dan atau kuantitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang ditetapkan. Indikator kinerja tidak saja dari aspek inputs, outputs, tetapi juga sampai pada *outcomes*, *benefits*, dan *impacts* dari kegiatan organisasi publik.

1. Indikator *inputs* (masukan), adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran (*outputs*). Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
2. Indikator *outputs* (keluaran), adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik maupun nonfisik.

3. Indikator *outcomes* (hasil), adalah sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
4. Indikator *benefits* (manfaat), adalah suatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator *impacts* (dampak), adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah digunakan. (Joko Widodo, 2001;209).

Kelima indikator tersebut diatas digunakan untuk mengukur kinerja instansi pemerintah tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keseimbangan biaya dan manfaat, efisiensi dan efektivitas. Untuk itu perlu dibangun sistem informasi kinerja yang mengintegrasikan data yang dibutuhkan dari unit-unit yang bertanggungjawab dalam pencatatan, secara terpadu dengan sistem informasi yang ada. Hal tersebut dapat dilaksanakan dengan mewajibkan penyampaian laporan data kinerja secara reguler, mingguan, bulanan, triwulanan, dan seterusnya.

Pengumpulan data kinerja untuk indikator kerja kegiatan yang terdiri dari indikator-indikator masukan, keluaran, dan hasil, dilakukan secara terencana dan sistematis setiap tahun untuk mengukur kehematan, efektifitas, efisiensi, dan kualitas pencapaian sasaran. Sedangkan pengumpulan data kinerja untuk indikator manfaat dan dampak dapat diukur pada akhir periode selesainya suatu program atau dalam rangka mengukur pencapaian tujuan instansi pemerintah.

Dalam mengukur indikator kinerja dampak, dapat diketahui mengenai kepuasan masyarakat yang dilayani dan manfaat / dampak kebijakan instansi terhadap masyarakat, (Lembaga Administrasi Negara RI, 2003:20). Dengan indikator manfaat dan dampak juga dapat diketahui pertumbuhan kemajuan, karena kepuasan karyawan juga akan mempengaruhi kinerja organisasi dan pelayanan publik yang bermutu dan profesional harus didukung oleh kualitas karyawan sebagai sumber daya manusia, sehingga setiap organisasi publik terutama yang langsung berhadapan dengan publik, perlu untuk meningkatkan kinerja mereka dalam memberikan layanan publik. (Joko Widodo, 2001:273).

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, peneliti tertarik mengambil tema penelitian mengenai akuntabilitas kinerja keuangan ditinjau dari konsep *Good*

Governance, karena kinerja keuangan organisasi sektor publik menjadi salah satu tolak ukur akuntabilitas pemerintah, yang sangat dipengaruhi oleh berbagai parameter pencapaian misi dan tujuan organisasi. Pada gilirannya pencapaian tersebut dapat didukung oleh suasana kondusif dalam tubuh organisasi tersebut.

1.6 Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan ialah metode Deskriptif Analitis dengan pendekatan studi kasus, dimana data yang diperoleh selama penelitian ini akan diolah, dianalisis, dan diproses lebih lanjut dengan dasar teori-teori yang telah dipelajari. Menurut **Nazir** (1999:63), metode deskriptif adalah metode dalam penelitian sekelompok manusia, suatu obyek suatu kondisi, suatu sistem penilaian ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang, dimana tujuannya adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Metode ini bukan saja memberikan gambaran terhadap fenomena, tetapi juga menerangkan hubungan, menguji hipotesis-hipotesis, membuat prediksi serta mendapatkan makna dari suatu masalah yang ingin dipecahkan. Untuk keperluan pengujian diperlukan serangkaian langkah-langkah yang akan dimulai dengan teknik pengumpulan data dan rancangan pengujian hipotesis.

Untuk mendapatkan data primer, teknik penelitian ini dilakukan dengan penelitian lapangan (*field research*) melalui wawancara dengan pimpinan, staf dan karyawan tertentu yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan pengumpulan dokumen-dokumen yang diperlukan. Selain data primer, sumber data sekunder juga diperoleh melalui teknik penelitian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh landasan teoritis yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

1.7 Lokasi dan Waktu Penelitian

Untuk keperluan penyusunan skripsi ini penulis mengadakan penelitian di PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk yang berlokasi di Jl. Supratman No. 66 Bandung. Waktu penelitian ini dimulai pada bulan Maret 2006 hingga Juni 2006.

