

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Tiap organisasi baik bisnis ataupun non bisnis tentu memiliki suatu tujuan yang hendak diraih. Dalam perjalanan meraih tujuan yang telah ditentukan, maka diperlukan strategi dalam hal pelaksanaan program dan kegiatan di dalam organisasi tersebut. Seperti halnya organisasi dalam sektor publik yang bertujuan untuk memfasilitasi masyarakat dalam pelayanan dan menciptakan *good governance* pastilah memiliki sebuah strategi untuk mencapainya. Strategi ini bisa berjalan optimal apabila terdapat suatu sistem pengendalian manajemen yang baik. Seiring perkembangan zaman, sistem pengendalian manajemen mengalami reformasi dengan penerapan *New Public Management* (NPM) atau disebut dengan Manajemen Publik Baru (Aswar & Saidin, 2018). Pendekatan NPM berfokus pada mengintegrasikan proses peningkatan kinerja melalui tahapan perencanaan hingga pada evaluasi atas capaian yang diraih. Hal demikian dapat bermanfaat dan menjadi pengembang sistem *reward* dan *punishment*, serta mengevaluasi prinsip *value for money* dalam pelaksanaan program dan kegiatan di organisasi sektor publik.

Bentuk *New Public Management* (NPM) yang berlaku di Indonesia diterapkan dalam bentuk pelaksanaan reformasi birokrasi. NPM membawa konsekuensi terhadap reformasi birokrasi dan keharusan untuk mencapai pelayanan publik yang semakin baik dan berkualitas bagi masyarakat. Orientasi inipun mendorong untuk menciptakan pemerintahan yang dijalankan dengan berorientasi pada hasil atau dikenal dengan istilah *result oriented government* (UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).

Tak hanya berfokus pada pemerintahan yang berorientasi pada hasil, reformasi birokrasi juga dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mewujudkan tatanan pemerintah yang terbebas dari korupsi. Untuk itu, dibutuhkan beberapa instrumen kelembagaan sebagai upaya *preventif* dalam mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi. Adapun yang dimaksud dalam instrumen kelembagaan di sini

salah satunya adalah pengukuran kinerja organisasi, yang mana diasumsikan bahwa dengan melakukan pengukuran kinerja maka sebuah organisasi dapat lebih mudah mendeteksi manipulasi uang ataupun tindakan korupsi.

Bastian (2007) mengatakan bahwa pengukuran kinerja diartikan sebagai alat yang digunakan manajemen untuk meningkatkan kualitas dalam pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Hasil dari pengukuran kinerja nantinya akan dijadikan bahan evaluasi bagi pemangku kepentingan internal untuk memperbaiki kinerja organisasi menjadi lebih baik. Pada amanat yang disampaikan dalam Inpres No.7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, mewajibkan seluruh pejabat pemerintah untuk mempertanggungjawabkan tugas pokok dan fungsinya. Dalam Peraturan Presiden No.29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dikatakan bahwa dalam upaya mendukung pengukuran kinerja yang baik maka pemerintah pusat selaku pengawas daerah telah membuat suatu sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP). Adapun SAKIP ini nantinya akan dilaporkan dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 2006. LAKIP ini selanjutnya dikenal dengan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAPKIN) sejak berlakunya Peraturan Presiden No.29 Tahun 2014 tentang SAKIP dan Permen PAN RB No.53 Tahun 2014 tentang Juknis Perjanjian Kinerja, Penilaian Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah.

Dalam sejarahnya, pengukuran kinerja organisasi mulai diterapkan tahun 1966 di Amerika dan tahun 1982 di Inggris (Carter, 1992). Keduanya dilatarbelakangi oleh rasa ingin tahu atas rasionalitas (tingkat kesesuaian) anggaran dengan capaian organisasi yang bersangkutan (transparansi keuangan) serta kesesuaian capaian organisasi dengan keinginan publik (akuntabilitas). Pencetusan ide atas evaluasi kinerja tersebut berangkat dari kesadaran akan struktur organisasi pemerintahan yang semakin kompleks dan besar, diiringi oleh kebutuhan publik yang semakin kompleks. Ukuran organisasi yang semakin besar dan kompleks tersebut akan lebih menyulitkan pihak pimpinan untuk melakukan kendali atas pengukuran kinerja organisasi. Dengan demikian, pengukuran kinerja diharapkan dapat memberikan gambaran akan rasionalitas antara besarnya anggaran yang

dipergunakan dengan pelaksanaan kegiatan organisasi, serta rasionalitas akan hasil capaian yang diraih dengan kebutuhan masyarakat.

Perjalanan panjang dari reformasi birokrasi nyatanya tidak lantas membuat pengukuran kinerja menjadi baik. Masih banyak permasalahan yang ditemui dalam pengukuran kinerja di Indonesia. Seperti halnya disampaikan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang melihat bahwa masih banyak Aparatur Sipil Negara (ASN) yang belum mampu dalam menyusun dan membuat Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi pemerintah (LAKIP). Selain itu, masih terdapat temuan ASN yang tidak mengerti akan sasaran yang ingin diraih. Ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Khaeruddin dan Aditiya (2016) yang menemukan bahwa pengukuran kinerja di Indonesia masih belum baik, yang disebabkan karena ketidaksesuaian misi dan kegiatan yang dilakukan. Dengan kata lain, ASN lebih terfokus pada upaya (kegiatan) yang dilakukan, bukan kepada misi untuk menjadi lebih baik. Hal demikian didukung penelitian Primarisanti dan Akbar (2015) yang mengatakan bahwa pengukuran kinerja masih saja berfokus atas hal-hal yang telah dilakukan, bukan pada hal-hal yang harus diperbaiki.

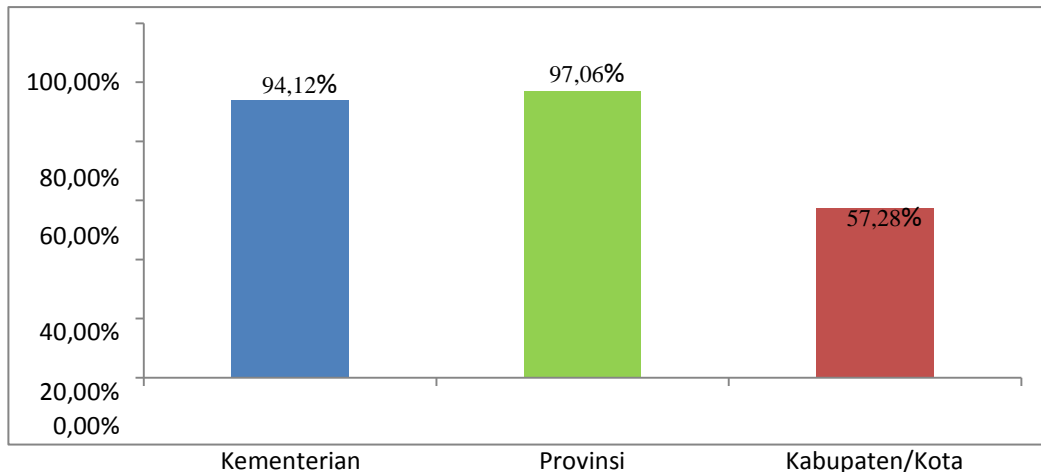
Tabel 1. Tren Evaluasi Kinerja Kategori “Baik” atau Lebih Tinggi

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Kementerian/Lembaga</b>	74,42%	82,93%	87,80%	92,77%	94,12%
<b>Provinsi</b>	50%	64,71%	85,29%	94,12%	97,06%
<b>Kabupaten/Kota</b>	8,58%	14,53%	35,40%	46,85%	57,28%

Sumber: LAKIP Kemenpan-RB

Menurut laporan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Kemenpan-RB tahun 2015-2019 menunjukkan hasil tren yang positif dengan kenaikan dari tahun ke tahun. Untuk Kementerian/Lembaga mengalami kenaikan sebanyak 19,2% dalam waktu lima tahun. Sedangkan Pemerintah Provinsi mengalami kenaikan 47,06% dan Pemerintah Kabupaten/kota mengalami kenaikan 48,7%. Pencapaian tertinggi evaluasi kinerja kategori “Baik” atas LAKIP yang dihasilkan Kementerian/Lembaga, Provinsi, dan Kabupaten/kota ini berada pada tahun 2019 yang mana juga dinilai merupakan pencapaian terbaik dibanding tahun-tahun sebelumnya.

Gambar 1. Grafik Hasil Evaluasi Kinerja Tahun 2019



Pada tahun 2019, mengacu pada Peraturan Pemerintah No.8/2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Presiden No. 19/2014 tentang SAKIP, Kemenpan-RB telah melakukan evaluasi sekaligus memberikan asistensi atas SAKIP kepada 84 Kementerian/Lembaga, 34 pemerintah provinsi, dan 514 pemerintah kabupaten/kota. Dari evaluasi tersebut diketahui bahwa sebanyak 94,12% atau sekitar 79 Kementerian/Lembaga (K/L) memperoleh nilai baik (B atau lebih tinggi). Untuk provinsi sebanyak 97,06% atau sekitar 33 provinsi telah mendapat nilai baik. Sedangkan untuk kabupaten/kota sebanyak 57,28% atau sekitar 294 kabupaten/kota telah mendapat predikat nilai B atau lebih tinggi. Artinya, terdapat sekitar 5 Kementerian/Lembaga, 1 provinsi, dan 220 kabupaten/kota yang masih mendapat nilai kurang dari nilai minimum (B) yang ditetapkan. Masih banyaknya jumlah kabupaten/kota yang memperoleh nilai di bawah nilai minimum (<60) menjadi perhatian tersendiri bagi pemerintah.

Permasalahan yang sering ditemui dalam evaluasi kinerja khususnya pada pemerintah kabupaten/kota disebabkan oleh beberapa faktor, seperti: (1) Kurangnya komitmen pemimpin dalam menerapkan implementasi SAKIP; (2) Kurangnya pembekalan terhadap SDM yang bertanggungjawab atas pengelolaan akuntabilitas kinerja sehingga apabila terjadi perubahan pada struktur organisasi, maka akan mengganggu jalannya kinerja, (3) Pola pikir yang belum berkiblat pada hasil dan bertolak belakang dengan perubahan (Kemenpan RB, 2019).

Dari 220 kabupaten/kota yang masih belum memenuhi nilai minimum (B) yang ditetapkan, salah satunya yaitu Pemerintah Kota Serang. Kota Serang merupakan salah satu pemerintah daerah dalam level pemerintah kabupaten/kota yang berada di Provinsi Banten dan memiliki kewajiban dalam penyusunan LAKIP. Sebagai kota yang memiliki peranan yang fundamental bagi Provinsi Banten dan sebagai daerah alternatif dan penyangga (*hinterland*), kota Serang seharusnya menjadi salah satu *role model* dalam pengukuran kinerja pemerintah daerah. Namun faktanya, berdasar data yang dilansir dari Biro Umum Provinsi Banten, hasil evaluasi atas SAKIP yang diperoleh kota Serang merupakan yang terburuk di antara pemerintah kabupaten/kota lainnya di Provinsi Banten. Pasalnya, dari total 8 kabupaten/kota yang berada di Provinsi Banten, hanya kota Seranglah yang memperoleh nilai SAKIP di bawah nilai minimum, yaitu B (Pemkot Serang, 2019).

Tabel 2. Nilai SAKIP Kabupaten/kota di Provinsi Banten Tahun 2019

No	Nama Kabupaten/Kota	Nilai
1	Kota Serang	CC
2	Kota Tangerang	B
3	Kota Tangerang Selatan	B
4	Kota Cilegon	B
5	Kabupaten Serang	A
6	Kabupaten Lebak	A
7	Kabupaten Pandeglang	BB
8	Kabupaten Tangerang	BB

Sumber: LAKIP Kota Serang, 2019

Berdasar hasil evaluasi SAKIP yang disampaikan Kemenpan-RB pada tahun 2019 menyatakan bahwa Pemerintah Kota Serang mendapat predikat CC dengan nilai 54.96. Angka tersebut naik dari tahun sebelumnya, yaitu tahun 2018 yang hanya memperoleh nilai 52.31 dengan predikat yang sama, yaitu CC (Cukup Baik). Meskipun mengalami kenaikan, namun nilai yang dihasilkan Kota Serang masih di bawah nilai minimum kategori “baik” (>60).

Untuk mengevaluasi permasalahan yang terjadi di pemerintah daerah khususnya di pemerintah daerah kabupaten/kota, maka dibutuhkan suatu indikator kinerja. Kloot (1999) mengungkapkan bahwa indikator pengukuran kinerja difungsikan untuk mengatur tingkat target yang diraih, kepuasan masyarakat, kinerja layanan, dan perbedaan alat tembag satu sama lain. Robertson (dalam Mahmudi, 2005) mengemukakan bahwa pengukuran kinerja adalah cara untuk

dapat mengevaluasi kenaikan pekerjaan yang bertujuan dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja tercipta dari sudut pandang yang rasional, oleh karenanya implementasi ukuran kinerja murni adalah sebuah masalah teknis (Julnes & Holzer, 2001).

Halim *et al.* (2014) berpendapat bahwa untuk mengukur keberhasilan pengukuran kinerja bukanlah hal yang mudah. Hal demikian disebabkan karena pengukuran kinerja organisasi dipengaruhi oleh banyak faktor. Salah satu faktor yang memengaruhi pengukuran kinerja adalah faktor internal. Dalam hal ini, peneliti mencoba mempertimbangkan faktor-faktor internal yang memiliki implikasi dalam pengukuran kinerja. Mengacu pada pendapat Mangkunegara dan Prabu (2009) yang mengatakan bahwa: “Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*)”, maka peneliti mengasumsikan bahwa faktor-faktor internal yang mungkin terkait dengan pengukuran kinerja adalah partisipasi pemangku kepentingan internal, dukungan politik internal, dan kapasitas organisasi.

Julnes dan Holzer (2011) mengatakan bahwa sumber daya memiliki dampak kuat pada adopsi dan implementasi proses pemanfaatan. Hal ini memunculkan interpretasi bahwa sumber daya yang dimaksud salah satunya adalah pemangku kepentingan internal. Menurut Epstein *et al.* (2005), GAO (2004), Ho dan Coates (2004), Kravchuk dan Schack (1996) mengatakan bahwa pemangku kepentingan internal memiliki peran dalam merancang dan mengimplementasikan PMS, menetapkan tujuan, indikator, dan sasaran. Partisipasi pemangku kepentingan diharapkan dapat membuat para pemangku kepentingan, terutama pihak manajemen, agar dapat lebih mengerti dan mendalami *Performance Management System* (PMS) dan secara positif meningkatkan pemanfaatan penentu kinerja (Julnes & Holzer, 2011; Sihalohe & Halim, 2005).

Penerapan PMS di Indonesia memerlukan peralihan dari segi operasi, struktur, personel, hingga budaya perusahaan (Fernandez & Rainey, 2006). Perubahan yang terjadi akan memengaruhi efektivitas ukuran kinerja. Oleh karenanya dibutuhkan sebuah dukungan politik yang akan membantu lembaga atau organisasi untuk dapat memperoleh sumber daya eksternal, otonomi, otoritas, stabilitas, dan kesinambungan administrasi (Meier, 2000; O’Toole *et al.*, 1999; Riccucci, 1995; Rourke, 1984; Wolf, 1993).

Dukungan politik tersebut digambarkan dalam bentuk tekanan konstituen yang mana semakin bervariasi tekanan konstituen tersebut maka kinerja yang dimiliki sebuah organisasi akan cenderung baik. Selain itu, organisasi yang mendapat dukungan luas cenderung memiliki kinerja yang baik pula. Sedangkan, organisasi pemerintah yang menggunakan kontrol kekerasan cenderung memiliki kinerja yang buruk (Harsasto, 2013).

Adapun untuk menciptakan suatu kinerja yang baik maka perlu memperhatikan kapasitas organisasi demi meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan responsivitas dalam kinerja pemerintah. Morgan dalam Milen (2006) menyatakan bahwa kapasitas organisasi diartikan sebagai kemampuan, keterampilan, pemahaman, sikap, nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu atau organisasi untuk melaksanakan fungsi-fungsinya dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini juga sejalan dengan yang dinyatakan OECD (2007) tentang kapasitas organisasi yang dimaknai sebagai sebuah proses keberlanjutan secara terus-menerus yang melibatkan seluruh perangkat organisasi untuk mencapai tujuan. Mahmudi (2007) dalam Halim *et al.* (2014) menambahkan bahwa kemampuan organisasi dalam mengelola sumber daya yang dimiliki untuk memperoleh *output* yang diinginkan akan berpengaruh terhadap tingkat efisiensi.

Di Indonesia, pelaksanaan pengukuran kinerja dalam reformasi birokrasi dinilai penting untuk menjaga konsistensi dan kesinambungan reformasi, karena diharapkan dengan adanya pengukuran kinerja akan dapat menggambarkan informasi atas pencapaian kinerja organisasi yang nantinya akan menjadi dasar untuk menjadi lebih baik (Suwatin, 2009). Mengacu pada pentingnya pengukuran kinerja dalam sebuah organisasi dan masih banyaknya temuan atas pengukuran kinerja yang belum optimal, peneliti termotivasi untuk mengadakan penelitian terkait dengan pengukuran kinerja, khususnya pada pemerintah kabupaten/kota yang masih dinilai kurang.

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dengan memberikan gambaran terkait faktor-faktor yang dapat memengaruhi pengukuran kinerja. Penelitian ini juga merupakan lanjutan dari penelitian Aswar *et al.* (2020) dimana penelitian tersebut menyarankan untuk menggunakan variabel lain yang memengaruhi pengukuran kinerja.

Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada variabel, sampel, dan teknik pengambilan sampel. Pada penelitian yang dilakukan oleh Aswar *et al.* (2020) variabel yang digunakan untuk pengukuran kinerja adalah variabel *management commitment*, *resources*, *legislative mandate*, *management innovation*, dan *reward/incentive* sebagai variabel independen. Adapun pengambilan sampel yang dilakukan adalah dengan cara *stratified random sampling* dengan sampel Pemerintah Daerah Kota Bekasi. Sedangkan pada penelitian ini, peneliti menggunakan variabel partisipasi pemangku kepentingan internal, dukungan politik internal, dan kapasitas organisasi/*resources* sebagai variabel independen dengan pengambilan sampel dilakukan melalui *sensus sampling* dengan sampel Pemerintah Daerah Kota Serang.

Atas penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan riset dengan judul “Pengaruh Faktor Internal terhadap Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah di Indonesia.”

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasar dari fenomena yang terjadi, maka masalah yang diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi pemangku kepentingan internal berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?
2. Apakah dukungan politik internal berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?
3. Apakah kapasitas organisasi berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan adanya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi pemangku kepentingan internal terhadap pengukuran kinerja.
2. Untuk mengetahui pengaruh dukungan politik internal terhadap pengukuran kinerja.
3. Untuk mengetahui pengaruh kapasitas organisasi terhadap pengukuran kinerja.



#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk membawa manfaat yang dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu:

1. Aspek Teoritis (Keilmuan)

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, dimana terdapat perbedaan indikator dalam penelitian terdahulu untuk mengukur *performance* di lembaga sektor publik. Selain itu, diharapkan penelitian ini dapat mengaplikasikan teori yang telah diperoleh khususnya pada variabel yang digunakan, yaitu mengenai partisipasi pemangku kepentingan internal, dukungan politik internal, dan kapasitas organisasi terhadap pengukuran kinerja dan juga karena variabel tersebut masih jarang untuk diteliti di Indonesia.

2. Aspek Praktis (Guna Laksana)

Adapun manfaat penelitian ditinjau dari aspek praktis adalah sebagai berikut:

a. Untuk Masyarakat Umum

Penelitian ini dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pengukuran kinerja pada pemerintah daerah di Indonesia dan memberikan informasi terkait variabel yang memengaruhi pengukuran kinerja di Indonesia.

b. Untuk Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagi pemerintah daerah atas faktor internal organisasi yang memengaruhi pengukuran kinerja dalam rangka meningkatkan tata kelola yang lebih baik dan terstruktur.

c. Untuk Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atas penelitian lanjutan pada bidang dan variabel yang sama.