

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

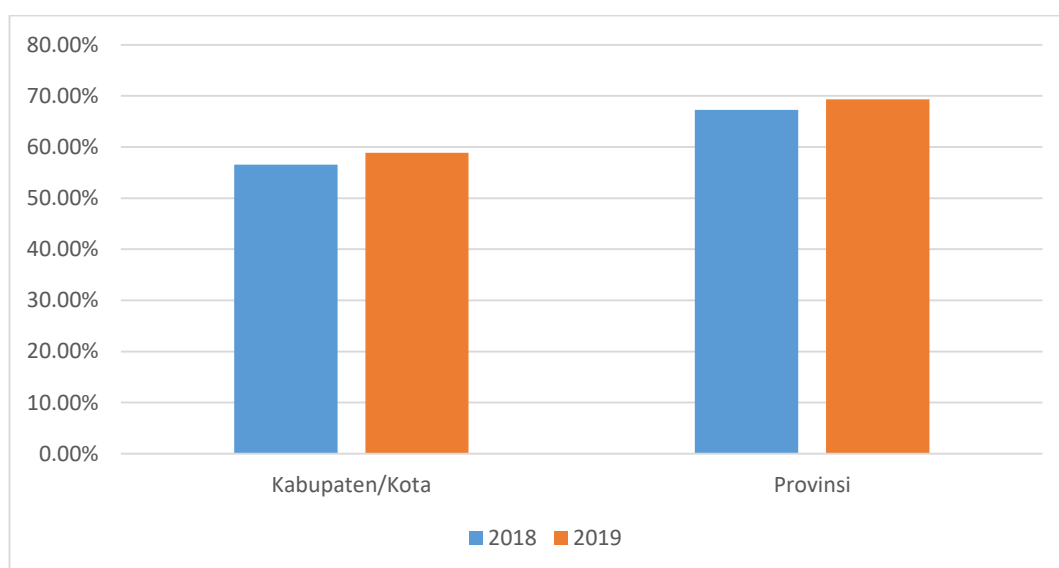
Organisasi sektor publik didefinisikan sebagai entitas yang berorientasi dalam melayani publik. Sektor publik meliputi lembaga tinggi negara, pemerintah daerah, departemen, badan usaha milik daerah, yayasan, partai politik, lembaga swadaya masyarakat, universitas, dan organisasi *non-profit* lainnya (Bastian, 2010: 7). Tujuan dari organisasi sektor publik yaitu melayani masyarakat atau publik agar tercapainya kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Organisasi sektor publik membutuhkan dana yang diperoleh dari pajak, sumbangan, utang, laba perusahaan milik negara atau daerah dan lainnya sehingga pelayanan yang diberikan kepada publik dapat maksimal. Alokasi sumber daya tersebut harus dipertanggungjawabkan supaya sinkron dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

Reformasi keuangan negara yang dipicu oleh krisis ekonomi pada tahun 1998 mengharuskan reformasi birokrasi dengan ditandai terbitnya TAP MPR No. XI/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Berbagai regulasi dan kebijakan baru dikeluarkan oleh pemerintah. Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999 mengenai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah sebagai salah satu usaha pemerintah untuk memajukan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih bernilai guna, bersih, bertanggungjawab, dan berhasil (Pamungkas, 2012). *United Nations Development Program* (UNDP) mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan penilaian suatu proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi yang harus dipertanggungjawabkan serta sebagai sebuah masukan bagi pimpinan organisasi dalam meningkatkan kinerja organisasi di masa mendatang. Instruksi tersebut didukung dengan dikeluarkannya Keputusan Publikasi Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 239/IX/6/8/2003 terkait Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAPKIN) sebagai wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada public yang ada di dalamnya memuat informasi mengenai pencapaian hasil pelaksanaan suatu kebijakan.

Pada 1990, pemerintah Amerika Serikat mulai berusaha memperkenalkan pendekatan berbasis kinerja yang meliputi *the Chief Financial Officers Act*, *the Government Performance and Results Act*, dan *the National Performance Review* (Cavalluzzo & Ittner, 2004). *Government Performance and Results Act* (GPRA) 1993 merupakan peraturan yang didesain untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas kinerja di seluruh manajemen pemerintahan federal. Menurut Departemen Ketenagakerjaan Amerika Serikat, *Government Performance and Results Act* (GPRA) menuntut pemerintah tiap-tiap negara bagian untuk mengembangkan rencana strategis lima tahunan yang berisikan misi, tujuan jangka panjang, ukuran kinerja, dan hasil pelaporan.

Pengukuran kinerja di Indonesia sudah menjadi bagian utama dari reformasi manajemen sektor publik (Podger & Perwira, 2004). Institusi atau lembaga pemerintah daerah bertanggungjawab memberikan laporan kepada pemerintah di atasnya (*vertical accountability*) serta kepada publik (*horizontal accountability*) melalui DPRD (Mardiasmo, 2004). Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.249 Tahun 2011 berisi terkait Pengukuran dan Evaluasi Kinerja atas Pelaksanaan Rencana Kerja Anggaran Kementerian dan Lembaga. Di dalamnya mengatur secara khusus mengenai sistem pengukuran kinerja pada kementerian dan lembaga negara (PMK No. 249, 2011).

Gambar 1. Rata-Rata Evaluasi SAKIP 2018 dan 2019



Sumber: menpan.go.id

Vadira Damayanti, 2021

PENGUKURAN KINERJA PADA PEMERINTAH DAERAH: TELAAH FAKTOR ORGANISASIONAL

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Program Studi Sarjana Akuntansi

[www.upnvj.ac.id – www.library.upnvj.ac.id - www.repository.upnvj.ac.id]

Berdasarkan tabel di atas, hasil evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada tingkat kabupaten/kota menunjukkan bahwa rata-rata evaluasi SAKIP pada tahun 2018 sebesar 56,53% dan tahun 2019 sebesar 58,85%. Dimana mengalami peningkatan sebesar 2,32% dari tahun sebelumnya. Sementara, hasil evaluasi SAKIP pada tingkat provinsi menunjukkan bahwa rata-rata evaluasi SAKIP tahun 2018 sebesar 67,28% dan tahun 2019 sebesar 69,31%, hal ini berarti terjadi peningkatan sebesar 2,03%. Walaupun terjadi peningkatan nilai rata-rata SAKIP baik di Provinsi maupun Kabupaten/Kota, namun sebanyak 222 atau 43,87% Kabupaten/Kota di Indonesia masih mendapat nilai rata-rata SAKIP di bawah kategori B.

Adapun hasil nilai evaluasi SAKIP kabupaten/kota yang meraih kategori A (80-90) sebanyak 12, kategori BB (70-80) sebanyak 52, kategori B (60-70) sebanyak 227. Sisanya berada dalam kategori CC (50-60) sebanyak 124 dan C (30-50) sebanyak 87. Hasil evaluasi implementasi SAKIP di Lingkungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2019 menunjukkan bahwa Kota Administrasi Jakarta Utara meraih nilai 83.26 (A), Kota Administrasi Jakarta Selatan dengan nilai 83.26 (A), Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu meraih nilai 82.17 (A), Kota Administrasi Jakarta Barat nilai 81.85 (A), Kota Administrasi Jakarta Pusat nilai 80.68 (A), dan Kota Administrasi Jakarta Timur menempati posisi terakhir dengan nilai 80.38 (A).

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengutarakan bahwa semakin rendah kategori yang diperoleh, maka potensi inefektivitas dan inefisiensi anggaran semakin besar sehingga hal ini harus menjadi fokus perhatian bagi pemerintah ke depannya dalam upaya memperbaiki kinerja mereka untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi anggaran.

Sistem pengukuran kinerja sebagai kunci utama dalam mewujudkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas pada sektor publik (Spékle & Verbeeten, 2009). Pengukuran kinerja digunakan sebagai pengawasan dan pelaporan pencapaian suatu kegiatan yang dilakukan secara berkesinambungan, terutama penilaian kemajuan pencapaian kegiatan dengan berdasar pada tujuan yang telah disetujui sebelumnya.

Terdapat 3 tujuan dari pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik yaitu memperbaiki kinerja pemerintah, sebagai ukuran dalam pengalokasian sumber daya dan pengambilan keputusan serta merealisasikan pertanggungjawaban kepada publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2004).

Namun, seringkali terdapat masalah dalam pengimplementasian pengukuran kinerja yaitu saat proses pengembangan dan penggunaan hasil dari implementasi pengukuran kinerja (Nurkhamid, 2008). Adapun perlu diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi pengukuran kinerja agar penerapan tersebut berhasil. Terdapat 2 faktor yang mempengaruhi kesuksesan pengukuran kinerja yaitu faktor teknis dan faktor organisasional (Cavalluzzo & Ittner, 2004).

Penelitian terkait pengukuran kinerja didukung oleh beberapa penelitian internasional yaitu Cavalluzzo dan Ittner (2004) di Amerika Serikat; Speklé dan Verbeeten (2013) di Belanda; Tung, Baird, dan Scoch (2011) di Australia. Sementara, penelitian tentang pengukuran kinerja di Indonesia dilakukan oleh Syachbrani dan Akbar (2020) di Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia; Aswar, Putri, dan Ermawati (2020) di Kota Bekasi; Yowi (2011) di Kabupaten Sumba Timur; Putri dan Kamilah (2019) di Kota Pekanbaru; Parwoto dan Halim (2020) di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penelitian ini menggunakan faktor organisasional sebagai variabel independen meliputi otoritas pengambilan keputusan (Cavalluzzo dan Ittner, 2004), tujuan dan sasaran organisasi (Julnes dan Holzer, 2001), insentif (Primarisanti dan Akbar, 2015), pengetahuan teknis (Aswar *et al.*, 2020).

Otoritas Pengambilan Keputusan merupakan salah satu dari faktor organisasional yang dapat mempengaruhi pengukuran kinerja (Cavalluzzo & Ittner, 2004). Adanya pendelegasian otoritas pengambilan keputusan memudahkan manajemen dalam menetapkan keputusan dengan cepat serta mengembangkan kreativitas dan inovasi yang menciptakan suatu perubahan (Putri & Kamilah, 2019). Anggota organisasi yang diberi kewenangan untuk mengambil keputusan harus mempertanggungjawabkan keputusannya agar sesuai dengan tujuan organisasi (Putri & Kamilah, 2019). Hal tersebut mendorong organisasi untuk meningkatkan kinerjanya (Putri & Kamilah, 2019). Sejalan dengan hasil penelitian terdahulu oleh Cavalluzzo dan Ittner (2004) juga Putri dan Kamilah (2019) menunjukkan bahwa

otoritas pengambilan keputusan memiliki pengaruh signifikan terhadap pengukuran kinerja. Berbeda dengan hasil penelitian sebelumnya oleh Yowi (2011) ditemukan bahwa otoritas pengambilan keputusan tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap sistem pengukuran kinerja.

Tujuan dan sasaran organisasi juga perlu menjadi perhatian atas pengaruhnya terhadap pengukuran kinerja organisasi. Hasil penelitian oleh Verbeeten (2008) menunjukkan tujuan dan sasaran organisasi memiliki pengaruh signifikan terhadap Pengukuran Kinerja. Sementara, hasil penelitian oleh Syachbrani dan Akbar (2020) menunjukkan bahwa tujuan dan sasaran organisasi tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap sistem pengukuran kinerja. Menurut *United States General Accounting States* (1997) menyatakan bahwa tujuan organisasi yang saling tumpang tindih akan menyulitkan pengidentifikasian tujuan strategis organisasi dengan akurat sehingga berpotensi menghambat pengukuran kinerja organisasi.

Selain itu, pengukuran kinerja juga dipengaruhi oleh insentif. Sistem *reward* dan *punishment* diyakini dapat digunakan sebagai indikator kinerja yang baik (Kloot, 1999). Pada hakikatnya, setiap individu memiliki kepentingan untuk mensejahterakan diri mereka sehingga dengan adanya insentif memacu faktor dalam diri setiap anggota organisasi untuk mengontol dan mengembangkan kualitas kinerjanya (Indudewi & Nafasita, 2012). Sesuai dengan hasil riset Primarisanti dan Akbar (2015) yang membuktikan bahwa insentif memiliki pengaruh signifikan terhadap pengukuran kinerja.

Pengetahuan teknis juga menjadi salah satu faktor yang harus menjadi perhatian. Pengetahuan teknis dibutuhkan oleh anggota organisasi atau karyawan dalam menjalankan tugasnya. Menurut Sukarno (2006), pemahaman yang kurang terhadap sistem yang dirancang untuk mendukung implementasi indikator kinerja akan berdampak pada perkembangan mereka. Hal ini mendorong organisasi untuk menyediakan training bagi anggota organisasi (Aswar *et al.*, 2020). Pengetahuan teknis memungkinkan peningkatan kemampuan internal dalam memahami dan menggunakan sistem pengukuran kinerja (Sihaloho & Halim, 2005).

Penelitian ini merujuk pada penelitian Syachbrani dan Akbar (2020) dan Aswar *et al.* (2020). Sebagai pembeda penelitian, peneliti menambahkan variabel independen lain yaitu insentif berdasarkan atas rekomendasi penelitian terdahulu

oleh Shafrizal, Taufik, dan Nasir (2018). Berdasarkan pemaparan di atas, maka dilaksanakan penelitian lebih lanjut dalam upaya mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pengukuran kinerja.

I.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah terkait dengan riset ini adalah sebagai berikut:

- a. Apakah otoritas pengambilan keputusan berpengaruh signifikan terhadap pengukuran kinerja?
- b. Apakah tujuan dan sasaran organisasi berpengaruh signifikan terhadap pengukuran kinerja?
- c. Apakah insentif berpengaruh signifikan terhadap pengukuran kinerja?
- d. Apakah pengetahuan teknis berpengaruh signifikan terhadap pengukuran kinerja?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, dapat diketahui tujuan dari penelitian ini yaitu:

- e. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh signifikan otoritas pengambilan keputusan terhadap pengukuran kinerja.
- f. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh signifikan tujuan dan sasaran organisasi terhadap pengukuran kinerja.
- g. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh signifikan insentif terhadap pengukuran kinerja.
- h. Untuk menganalisis dan mengetahui pengaruh signifikan pengetahuan teknis terhadap pengukuran kinerja.

I.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dipaparkan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak, antara lain:

- a. Aspek Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan informasi bagi pengembangan ilmu mengenai pengukuran kinerja.
2. Sebagai referensi dan acuan untuk penelitian dikemudian hari terkait pengaruh otoritas pengambilan keputusan, tujuan dan sasaran organisasi, insentif, dan pengetahuan teknis terhadap pengukuran kinerja.

b. Aspek Praktis

1. Secara Umum

Diharapkan dapat bermanfaat dalam mengintegrasikan pengetahuan dan wawasan mengenai pengaruh otoritas pengambilan keputusan, tujuan dan sasaran organisasi, insentif, dan pengetahuan teknis terhadap pengukuran kinerja.

2. Bagi Pemerintah

Riset ini diharapkan bisa dijadikan sumber informasi dalam menetapkan kebijakan terkait akuntabilitas dan sistem pengukuran kinerja serta dapat memperbaiki dan mengembangkan sistem yang lebih baik agar terwujudnya efektivitas dan efisiensi sehingga kinerja pemerintah di masa depan dapat meningkat.