

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu fungsi dari pemerintah adalah untuk melayani masyarakat. Untuk mencapai fungsi tersebut, pemerintah perlu untuk meningkatkan kualitas dari pelayanan publik yang dilakukannya. Dalam pelaksanaannya, beberapa negara telah melakukan reformasi pelayanan sektor publik dalam dekade terakhir. Reformasi pemerintah ini dapat dikaitkan dengan gerakan penerapan *New Public Management* (NPM) atau Manajemen Publik Baru (Aswar & Saidin, 2018). NPM sendiri terfokus pada desentralisasi dan modernisasi terhadap pelayanan sektor publik. Tujuan utama dalam pelayanan sektor publik di era modern ini adalah untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas baik.

Pelaksanaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menunjukkan usaha pemerintah untuk memperbaiki sistem pemerintahan lama dan mewujudkan *good government governance*. Imawan (2005) mengungkapkan secara struktural *good governance* berarti adanya struktur yang *slim* dan *lean* (menghindari kompleksitas jaringan kerja) serta terwujudnya prinsip organisasi modern (pembagian tugas yang jelas, pendelegasian wewenang, koordinasi yang tidak mematikan inisiatif bawahan). Namun, pada tataran nilai *good governance* berarti adanya efisiensi (manajemen pemerintah dimaksimalkan) dan efektivitas (persoalan dalam masyarakat dijawab menggunakan cara dan pendekatan yang tepat). Sama dengan yang Imawan (2005) kemukakan, *good governance* juga mempunyai dua arti penting (Lembaga Administrasi Negara, 2004). Yang pertama, arti dari *good governance* adalah tersedianya nilai nilai yang bisa membawa kemampuan rakyat dalam meraih tujuan mandiri meningkat, berjalannya pembangunan secara kontinu dan adanya keadilan sosial. Kedua, ada aspek fungsional manajemen yang efektif dan efisien dalam memenuhi tanggung jawab yang terkait dengan pencapaian

tujuan-tujuan ini. Berdasarkan pandangan di atas, tiga lembaga penting beroperasi dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, yaitu pemerintah, sektor swasta juga masyarakat. Upaya pemerintah dalam menerapkan tata kelola yang baik salah satunya dengan menerapkan prinsip akuntabilitas. LAN (2004) mendefinisikan akuntabilitas salah satu keharusan dalam memastikan pertanggungjawaban dan penjelasan tentang hasil dan perilaku seseorang atau badan hukum atau manajer organisasi kepada orang yang berhak atau wewenang untuk meminta pertanggungjawaban. Tanggung jawab ini mencakup keberhasilan atau kegagalan misi lembaga. Akuntabilitas yang andal adalah tanggung jawab yang dapat menggambarkan kinerja lembaga pemerintah yang lebih baik, serta perubahan positif dalam perilaku karyawannya. Lembaga pemerintah yang lebih baik tidak akan mungkin kecuali ada pengelolaan yang baik, sehingga membantu lembaga untuk menaikkan kinerjanya. Dengan menggunakan manajemen berbasis kinerja, tentu hal tersebut diharapkan menaikkan akuntabilitas lembaga pemerintah (Propper & Wilson, 2003; Kloot, 1999).

Manajemen kinerja adalah elemen yang sangat diperlukan dalam memodernisasi sektor publik. Namun, masalah sistem manajemen kinerja yang muncul, sebagian didefinisikan sebagai pengembangan dan integrasi dalam kebijakan dan manajemen sistem pengukuran kinerja, sudah berlaku sebagai fokus utama untuk proses modernisasi sektor publik baru-baru ini selama 20 tahun terakhir (Christensen & Laegreid, 2001). Upaya manajemen kinerja dirancang untuk mendorong tingkat organisasi tertinggi (Heinrich, 2002). Selain itu, Propper dan Wilson (2003) menyatakan manajemen kinerja bisa menambah kinerja organisasi secara total.

Mengelola dan mengukur kinerja selalu menjadi salah satu pendorong utama reformasi sektor publik. Osborne dan Gaebler (1992) mengklaim untuk memperoleh support publik, petinggi pemerintahan harus membuktikan pencapaian. Dengan begitu, orang dapat yakin bahwa pemerintah daerah perlu mengelola dan mengukur hasil kinerja mereka menggunakan sistem pengukuran kinerja sebagai cara untuk melayani warga dengan lebih baik dan dengan demikian mendapatkan supportnya. Bersama kita ketahui pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, Pemerintah Daerah Indonesia diakui sebagai wilayah

pemerintah dengan kemampuan besa dalam pencapaian hasil nyata pada level setempat. Perkembangan ini, harus meningkatkan kualitas hidup warganya. Untuk melakukan ini, pemerintah daerah diwajibkan untuk mempunyai cara-cara agar keberhasilan, kegagalan, dan kemajuan yang telah tercapai dapat diukur. Semakin lama, pengukuran kinerja dikatakan sebagai perangkat krusial untuk pemerintah daerah bukan sekadar mengevaluasi kegiatan mereka, tetapi juga memberikan *feedback* kepada proses manajemen dalam meningkatkan kinerja di masa depan. Selain itu, perkembangan dan pemanfaatan standar pengukuran kinerja disebut selaku kunci penting dalam implementasi *new public management* (Lapsley, 2008).

Dengan dikeluarkannya Keputusan MPR No. XI / MPR / 1998 Republik Indonesia, Keputusan ini menetapkan bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, dan UU No. 28 tahun 1999 tentang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme Untuk pengelolaan pemerintahan, pemerintah menindaklanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang sistem akuntabilitas kinerja lembaga pemerintah. Peraturan Presiden mensyaratkan bahwa semua lembaga pemerintah Eselon II, III dan IV independen dan memiliki tanggung jawab di atas untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan fungsi utama mereka, dan kekuatan untuk menggunakan sumberdaya serta wewenang yang dijatuhkan kepada mereka sesuai dengan perencanaan strategis yang telah diformulasikan sebelumnya.

Mengingat hal ini, pemerintah mewajibkan semua lembaga pemerintah untuk menyiapkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), yang merupakan produk akhir dari Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) untuk performa yang sebelumnya diraih pada aktivitas yang dianggarkan dalam APBN/APBD.

Menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Apatatur Negara dan Reformasi Republik Indonesia No. 25 tahun 2012, pemerintah pusat akan menilai perumusan kebijakan kinerja dan indikator kinerja utama, dan implementasi komponen rencana kinerja, seperti rencana kinerja, pengukuran kinerja, Laporan kinerja, kinerja internal, dan evaluasi kinerja sasaran organisasi. Pengukuran kinerja lebih berfokus pada proses dengan jumlah 80% dibanding dengan hasil yang hanya sebanyak 20%. Total skor diklasifikasikan sebagai berikut: Sangat Baik dengan kode (AA) (> 85-

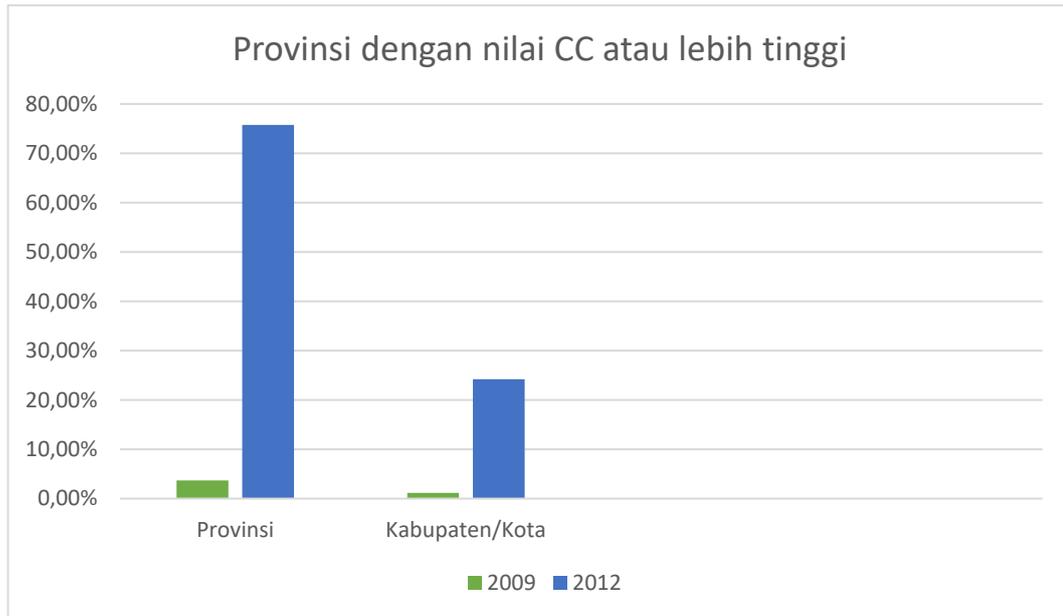
100); Baik dengan kode (A) (>75-85); Rata-rata dengan kode (B) (>65-75); Cukup dengan kode (CC) (>50-65); Buruk dengan kode (C) (>30-50) dan Sangat Buruk dengan kode (D) (0-30).

Dalam pelaksanaan pengukuran kinerja tersebut, pemerintah di Indonesia juga menemui beberapa tantangan salah satunya adalah terdapat lembaga pemerintahan yang belum dapat menyiapkan LAKIP yang baik. Laporan tersebut pada umumnya tidak menginformasikan keberhasilan instansi menggunakan pengukuran kinerja yang tepat. Mereka melaporkan lebih banyak tentang kegiatan yang telah mereka lakukan dan tidak fokus pada kinerja perbaikan yang telah mereka lakukan. (Primarisanti, 2015).

Masalah pengukuran kinerja juga mendapat perhatian pada penelitian internasional, salah satunya Sole & Scihuma (2010) menemukan bahwa pengukuran kinerja hanya terfokus pada *output* (31%), *outcome* (21%) dan *efficiency* (26%). Hasil penelitian tersebut selaras dengan pernyataan Primasanti (2015) bahwa pengukuran kinerja masih terfokus hanya pada apa yang telah dilakukan bukan perbaikan kinerja yang harus diperbaiki.

Hal ini turut ditemui di Indonesia, penelitian yang dibuat oleh Jurnal & Siti-Nabiha (2015) mengungkapkan bahwa bahkan setelah bertahun-tahun lamanya sistem evaluasi tersebut diimplementasi tetap saja tidak menunjukkan hasil yang baik atau mencapai target yang ingin dicapai.

Gambar 1. Grafik Evaluasi Kinerja



Berdasarkan evaluasi kinerja pada tahun 2012, 75,75% provinsi mendapat nilai baik (CC atau lebih tinggi) tetapi hanya 24,20% kabupaten atau kota yang mendapat nilai baik. Peningkatan di tingkat provinsi menunjukkan hasil yang signifikan dari tahun 2009, karena hanya 3,7% memiliki nilai baik, yang meningkat menjadi 75,75% pada tahun 2012. Sebaliknya, peningkatan di tingkat kabupaten/kota menunjukkan hasil yang tidak memuaskan. Pada tahun 2009, hanya 1,16% yang memperoleh nilai baik, lalu meningkat menjadi 24,20% pada 2012. Tingkat kabupaten/kota perlu mendapat lebih banyak perhatian dari pemerintah pusat untuk memfasilitasi dan membimbing instansi pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya.

Indikator kinerja dapat digunakan untuk mengukur atau mengevaluasi peningkatan kinerja. Kloot (1999) menunjukkan bahwa indikator pengukuran kinerja diciptakan sebagai pengukur tingkat target yang diraih, kepuasan masyarakat, kinerja layanan, serta perbandingan terhadap lembaga satu dengan yang lain. Epstein (dalam Bernstein, 2000) mengemukakan *metric* kinerja bisa membantu pekerjaan pemrogram dan karyawan mereka lebih efisien. Selain itu, Robertson (dalam Mahmudi, 2005) mengemukakan untuk pengukuran kinerja adalah cara mengevaluasi kenaikan pekerjaan untuk mencapai tujuan tertentu, termasuk informasi tentang pemakaian sumberdaya yang efektif dalam produksi barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, dan perbandingan hasil kegiatan atas tujuan serta keefektifan tindakan yang diambil dalam mencapainya. Istilah ini dapat

dikatakan bahwa ekonomi (input), efisiensi (perbandingan output dan input) dan efektivitas (perbandingan output dan output) adalah kunci utama dari pengukuran kinerja.

Pengukuran kinerja tercipta dari sudut pandang rasional/teknokratis, adopsi dan implementasi ukuran kinerja adalah murni masalah teknis (Julnes & Holzer, 2001). Dalam penelitian ini, penulis ingin mempertimbangkan faktor-faktor rasional yang memiliki implikasi untuk pengukuran kinerja. Salah satunya adalah faktor sumber daya dan informasi yang dapat berpengaruh pada pengukuran kinerja. Organisasi publik yang telah bereksperimen dengan pengukuran kinerja telah meminta perhatian pada pentingnya melakukan sumber daya, memiliki staf yang ditunjukkan dalam evaluasi ukuran kinerja, dan menyatukan data yang memadai. Adanya bukti dari lapangan ini, orang akan berharap untuk menemukan faktor sumber daya ini akan memiliki dampak kuat pada adopsi dan implementasi proses pemanfaatan (Julnes & Holzer, 2001). Selain itu, memiliki pengetahuan teknis tentang bagaimana melakukan dan menerapkan pengukuran kinerja sangat penting untuk keberhasilan pengukuran kinerja tersebut. Pengetahuan ini didapat melalui *training* atau akses ke data yang memadai tentang pengukuran kinerja.

Dalam organisasi sektor publik, kerumitan prosedur akan berbeda. Beberapa output dan dampak relatif mudah diukur, sementara yang lain lebih sulit. Sebagai contoh, di Indonesia, Mahmudi (2003) menemukan bahwa sulit bagi manajer pemerintah daerah untuk memutuskan penentu tingkat lebih tinggi, seperti hasil, manfaat, dan dampak, sehingga dalam praktiknya, mereka lebih fokus pada indikator input daripada indikator hasil. Mempertimbangkan situasi di Indonesia, harapan logisnya adalah bahwa pengguna pengukuran kinerja akan cenderung lebih memperhatikan indikator yang mudah diukur.

Faktor organisasi yang diharap untuk mempengaruhi pengembangan dan pemakaian penentu kinerja ialah sejauh apa *training* yang relevan diberikan untuk menopang implementasi (Shields, 1995; Cavalluzzo & Ittner, 2004). Menurut Sukarno (2006), kurangnya pemahaman mengenai sistem yang dibuat sebagai penopang implementasi penentu kinerja akan berpengaruh terhadap pengembangan. Pengetahuan teknis dapat menyebabkan meningkatnya kemampuan *stake holder* internal dalam mengerti dan menggunakan PMS, dan

harus secara positif meningkatkan perkembangan dan pemanfaatan penentu kinerja (Julnes & Holzer, 2001; Laurensius & Halim, 2005). Berbagai jenis upaya, dari pelatihan teknis hingga program gelar formal, sudah diimplementasikan di Indonesia guna meningkatkan pengetahuan pegawai dan pejabat pemerintah. Dari perspektif ini, mekanisme normatif, salah satu contohnya adalah teori institusional atau teori kelembagaan yang mengungkapkan bahwa organisasi terbentuk karena Ada tekanan sekitar institusional yang menjadikan bahasa dan simbol yang menggambarkan letak organisasi dan dianggap norma pada konsep organisasi (DiMaggio & Powell, 1983) juga dapat terjadi dalam penerapannya.

Menerapkan PMS di pemerintahan memerlukan peralihan pada operasi, personel, struktur, hingga budaya organisasi. Penetapan komitmen tingkat tinggi oleh manajemen senior terlebih dahulu, kemudian baru *support* manajemen menengah serta karyawan (Fernandez & Rainey, 2006). Julnes dan Holzer (2001) mengatakan *support* dari pemangku kepentingan internal sebanding dengan penerapan PMS. Kemudian, dukungan politik yang diberikan manajemen diperlukan agar individu yang menolak untuk berinovasi dapat terdorong untuk melakukan. Aswar dan Saidin (2018) mengungkapkan bahwa ada hubungan antara dukungan *top management* dan tingkat adopsi akuntansi akrual. Disamping sumberdaya waktu, keuangan dan personel, komitmen internal juga diperlukan, khususnya komitmen internal personel manajemen menengah dan senior organisasi, agar berhasil mengimplementasikan pelaporan kinerja di Indonesia (Sukarno, 2006). Temuan ini mengkonfirmasi temuan Julnes dan Holzer (2001), yang mengklaim bahwa sumberdaya yang diinvestasikan berdampak signifikan terhadap pengembangan penentu kinerja.

Teori kelembagaan menggambarkan bahwa otorisasi legislatif (atau persyaratan peraturan) adalah penentu organisasi terkait dengan berhasil atau tidaknya implementasi reformasi organisasi pemerintah (Brignall & Modell, 2000). Selain itu, pemerintah daerah Indonesia, yang secara khusus bergantung pada organisasi eksternal (yaitu, pemerintah pusat) dalam hal memberikan dukungan keuangan, organisasi eksternal memiliki hak untuk memaksakan karyawan melakukan tugasnya. Hal ini menjadikan penerapan praktik yang diperlukan oleh

karyawan, namun hasilnya yang sebenarnya sering dangkal (Scott, 1987). Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang proses Akuntabilitas di Indonesia dalam proses penerapan instruksi Presiden sangat terkonsentrasi. Cavalluzzo dan Ittner (2004) mengatakan bahwa implementasi PMS resmi eksternal sekadar memenuhi persyaratan hukum. Ini mengarah ke langkah-langkah yang berdampak kecil pada operasi internal. Semua itu berarti lebih pada "penyesuaian daripada tindakan" (Barreto & Baden-Fuller, 2006).

Organisasi publik yang telah berpengalaman dengan pengukuran kinerja telah meminta perhatian pada pentingnya melakukan sumber daya, memiliki staf yang ditujukan untuk evaluasi ukuran kinerja, dan menyatukan informasi yang andal. Dengan bukti nyata ini, orang akan berharap untuk menemukan faktor sumber daya ini akan memiliki dampak kuat pada adopsi dan implementasi proses pemanfaatan dari sumber daya yang ada. Lebih lanjut, vanDooren (2005) dalam penelitiannya mengemukakan kurangnya sumber daya merupakan masalah dalam praktik pengukuran kinerja. Laurensius dan Halim (2005) mengungkapkan dalam penelitiannya di Indonesia, sumberdaya mempunyai dampak yang signifikan secara statistik bagi pengembangan indikator kinerja.

Penelitian ini diharapkan akan berkontribusi pada literatur berhubungan dengan faktor yang dapat mempengaruhi pengukuran kinerja dalam persektif faktor-faktor organisasi terutama oleh lembaga pemerintah. Penelitian ini juga melanjutkan penelitian dari Primasanti dan Akbar (2015) dimana pada penelitian tersebut menyarankan kepada peneliti selanjutnya untuk memakai faktor rasional yang mempengaruhi pengukuran kinerja. Diharapkan juga bahwa hasil riset ini dapat menyajikan kontribusi input kepada lembaga-lembaga pemerintah Indonesia, bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi akan direkomendasikan untuk dimasukkan dalam peningkatan dan pengembangan sistem pengukuran kinerja, untuk membuatnya menjadi yang lebih andal dan lebih efektif, untuk menopang penarikan keputusan dan untuk menaikkan kinerja pemerintah.

Atas penjelasan diatas sangat menarik bagi penulis untuk melakukan riset yang berjudul "pengaruh *organizational factors* terhadap pengukuran kinerja pada pemerintah daerah di Indonesia".

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan menguji suatu pengaruh dalam pertanyaan tentang pengukuran kinerja Pemerintah Daerah dan hubungannya terhadap *metric difficulties*, *technical knowledge*, *management commitment*, *legislative mandate* dan *resources*. Disimpulkan rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

- a. Seberapa jauh upaya pemerintah daerah dalam melakukan pengukuran kinerja menurut *organizational factors*?
- b. Apakah *metric difficulties* berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?
- c. Apakah *technical knowledge* berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?
- d. Apakah *management commitment* berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?
- e. Apakah *legislative mandate* berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?
- f. Apakah *resources* berpengaruh terhadap pengukuran kinerja?

1.3. Tujuan Penelitian

Melihat permasalahan yang ditemukan maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk menginvestigasi seberapa jauh upaya pemerintah daerah dalam melakukan pengukuran kinerja menurut *organizational factors*.
- b. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *metric difficulties* terhadap pengukuran kinerja.
- c. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *technical knowledge* terhadap pengukuran kinerja.
- d. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *management commitment* terhadap pengukuran kinerja.
- e. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *legislative mandate* terhadap pengukuran kinerja.
- f. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh *resources* terhadap pengukuran kinerja.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang telah disajikan, maka penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi kepada berbagai pihak diantaranya: