

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemahaman mengenai *good governance* mulai dikemukakan di Indonesia sejak tahun 1990-an dan semakin populer pada era tahun 2000-an. Pemerintahan yang baik diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti *World Bank*, *Asean Development*, *IMF* maupun lembaga-lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari negara-negara maju. *Good governance* dijadikan sebagai aspek pertimbangan lembaga donor dalam memberikan pinjaman maupun hibah. Berdasarkan keputusan BUMN No. 117/M/MB4/2002, tanggal 1 Agustus 2002 unsur-unsur *good governance* mencakup transparansi, kemandirian, akuntabilitas dan kewajaran.

Pemerintah pusat maupun daerah di Indonesia telah memasuki era reformasi. Reformasi ini diartikan sebagai reformasi yang menyeluruh diberbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Semangat reformasi di Indonesia telah mewarnai pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Oleh karena itu, tidak dapat dihindari bahwasannya pemerintah perlu melakukan perubahan dan pembenahan manajemen pemerintahannya. Perubahan dan pembenahan yang dimaksud akan

terwujud jika pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya dengan paradigma baru manajemen pemerintahannya.

Masyarakat dan swasta amat memerlukan penerapan *good governance*, Dengan penerapan *good governance* tersebut harus menjadi tanggung jawab semua pihak. Dalam kondisi seperti sekarang, pemerintah, yang selama ini mendapat tempat yang dominan dalam penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi, sukar diharapkan secara sadar dan sukarela, akan berubah dan menjelma menjadi bagian yang efektif dari *good governance* Indonesia. Karena itu penerapan *good governance* dalam menuju Indonesia masa depan harus dilakukan melalui tekanan eksternal dari luar birokrasi atau pemerintah, yakni melalui pemberdayaan *civil society* untuk memperbesar partisipasi berbagai warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Proses demokratisasi politik dan pemerintahan tidak hanya menuntut *professionalisme* dan kemampuan aparatur dalam pelayanan publik saja, tetapi secara utuh menuntut terwujudnya pemerintahan yang bersih dan jauh dari tindakan korupsi.( <http://www.ekonomikrea.blogspot.com/2013/05>).

Secara sederhana, *good governance* diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Yang dimaksud dengan kata 'baik' disini adalah mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Sebagaimana kalangan mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang sustainabilitas demokrasi itu sendiri. *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen

pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Nico Adriyanto, 2007:24).

Demi mewujudkan *good governance*, pemerintah menetapkan TAP MPR No. XI tahun 1998 dan Undang-undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. Dalam undang-undang No. 28 tahun 1999 menyebutkan bahwa asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Pemerintah Indonesia dihadapkan pada kenyataan semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public goods and services* sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat, sehingga tercipta tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan adanya tuntutan untuk terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik yang selanjutnya disebut *good governance*, pemerintah kembali dituntut untuk mampu menata kembali pola-pola kerja yang dilakukan selama ini. Dengan kata lain, tuntutan untuk terwujudnya pemerintahan yang baik ini, pemerintah diharapkan mampu menjaga sinergitas dengan komponen pemerintahan lainnya, yaitu masyarakat dan dunia usaha. Oleh karena itu, pemerintah (*government/state*)

dalam menjalankan aktivitas pemerintahannya dituntut untuk selalu transparan dan akuntabel.

Berdasarkan hasil pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2004, Departemen Perindustrian melaksanakan Rakernas Pengendalian Intern Pemerintah dengan tema pemetaan penerapan *good governance*, peningkatan pelayanan publik dan percepatan pemberantasan KKN yang disampaikan oleh BPKP pada tahun 2006. Dalam rakernas tersebut membahas mengenai rencana aksi guna menyelesaikan permasalahan implementasi *good governance* yang terdiri atas: rencana strategis dalam implementasi SAKIP belum disosialisasikan ke seluruh pegawai, informasi tentang pemanfaatan BMN belum dilaporkan, pimpinan belum mempunyai komitmen tertulis terhadap perlindungan dan keamanan pelapor adanya dugaan KKN, serta belum memiliki standar perilaku internal organisasi (Fahmi Idris, 2006).

Selain itu atas dasar Inpres No.7 Tahun 1999 Kementerian Perindustrian dituntut untuk mengevaluasi SAKIP (Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) salah satunya pada Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri (BPKIMI) wilayah Bandung. Namun, berdasarkan hasil penilaian SAKIP tahun 2013 pada BPKIMI wilayah Bandung masih terdapat beberapa satker yang mendapatkan nilai dibawah 65 dengan kategori penilaian CC (cukup baik). Hal ini menunjukkan masih rendahnya kinerja satuan kerja tersebut.

**Tabel 1.1**  
**Hasil Penilaian SAKIP pada BPKIMI wilayah Bandung**

No	Unit Kerja	Komponen	Absolut	2013		
				Nilai/ Komponen	Total	Kategori
1	Balai Besar Barang dan Bahan Teknik	Perencanaan Kinerja	35	25.20	68.26	B
		Pengukuran Kinerja	20	13.10		
		Pelaporan Kinerja	15	11.46		
		Evaluasi Kinerja	10	-		
		Pencapaian Sasaran Kinerja	20	11.67		
2	Balai Besar Tekstil	Perencanaan Kinerja	35	23.32	71.67	B
		Pengukuran Kinerja	20	14.55		
		Pelaporan Kinerja	15	11.63		
		Evaluasi Kinerja	10	-		
		Pencapaian Sasaran Kinerja	20	15.00		
3	Balai Besar Keramik	Perencanaan Kinerja	35	22.99	70.36	B
		Pengukuran Kinerja	20	15.71		
		Pelaporan Kinerja	15	12.96		
		Evaluasi Kinerja	10	-		
		Pencapaian Sasaran Kinerja	20	11.67		
4	Balai Besar Logam dan Mesin	Perencanaan Kinerja	35	20.16	62.52	CC
		Pengukuran Kinerja	20	13.61		
		Pelaporan Kinerja	15	11.25		
		Evaluasi Kinerja	10	-		
		Pencapaian Sasaran Kinerja	20	11.25		
5	Balai Besar Pulp dan Kertas	Perencanaan Kinerja	35	19.32	59.68	CC
		Pengukuran Kinerja	20	13.61		
		Pelaporan Kinerja	15	10.78		
		Evaluasi Kinerja	10	-		
		Pencapaian Sasaran Kinerja	20	10.00		

(Sumber : Sekretaris BPKIMI,2014)

Berdasarkan tabel diatas, Plt. Kepala BPKIMI mengharapkan agar satuan kerja pada BPKIMI wilayah Bandung untuk meningkatkan pencapaian kinerja secara sistematis sehingga minimal nilai SAKIP minimal dapat memperoleh kategori B, sedangkan menurut target nilai SAKIP Kementerian Perindustrian yang diterapkan dalam Renstra Kemenperin tahun 2015-2019 adalah kategori A.

Hasil penilaian SAKIP yang meningkat belum merepresentasikan atau dapat dijadikan acuan bahwa sudah berjalannya praktik akuntabilitas dengan baik, apalagi terjadinya peningkatan kinerja secara signifikan. Dengan melihat kenyataan masih buruknya praktik akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah, tentu hal yang perlu disorot adalah aspek penerapan SAKIP selama ini. Dalam hal penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik dan bebas korupsi, SAKIP pun

sebenarnya dapat digunakan untuk menilai sejauh mana upaya yang telah dilaksanakan oleh pemerintah. Penerapan SAKIP seharusnya dapat mendorong instansi pemerintah untuk mewujudkan good governance termasuk pemberantasan korupsi. Namun demikian, untuk mendukung terciptanya hal ini harus ditetapkan indikator kinerja yang tepat yang disertai dengan target-target tahunan yang jelas, sedangkan permasalahan yang sering muncul adalah indikator kinerja tersebut belum dapat digunakan untuk mendorong tercapainya misi. (<http://anasejati.wordpress.com/2012/04/20/peran-sakip-dalam-mendukung-terciptanya-good-governance-dan-dalam-meningkatkan-kualitas-pelayanan-publik/>)

Guna menilai tanggung jawab instansi pemerintah di Indonesia dalam menyediakan pelayanan umum (*public service*) seperti yang diamanatkan oleh TAP MPR No. XI 1998 tentang pemerintahan yang baik (*good governance*), dan melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi seperti yang diamanatkan dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tanggal 15 Juni 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), yang merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan pelaksanaan tata pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab, serta diharapkan dapat terwujud akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, maka perlu diukur sejauh mana instansi pemerintah telah memenuhi standar kinerja untuk tercapainya pelayanan publik bagi kesejahteraan masyarakat. Sejalan dengan dikeluarkannya peraturan perundangan dalam kaitannya dengan pelaksanaan *good governance* dan instruksi

presiden tentang pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah tersebut, telah dikembangkan dan diterapkan suatu sistem perencanaan dan pertanggungjawaban yang dinamakan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) memuat dokumen perencanaan yang mengacu pada prinsip-prinsip organisasi modern dan pertanggungjawaban dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Dalam Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 pasal 123, mewajibkan pimpinan instansi pemerintah/menteri untuk menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan penerapan manajemen kinerja pada sektor publik yang sejalan dan konsisten dengan penerapan reformasi birokrasi, yang berorientasi pada pencapaian *outcomes* dan upaya untuk mendapatkan hasil yang lebih baik (<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/796-akuntabilitas-kinerja-instansi-pemerintah-meningkat-signifikan>).

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan organisasi. Komponen Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari, Perencanaan Stratejik, Perencanaan Kinerja, Pengukuran Kinerja dan Laporan Kinerja.

Dengan dilaksanakannya Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), diharapkan mampu memberi gambaran mengenai sejauh mana

pimpinan instansi pemerintah/unit kerja mampu (berhasil atau gagal) dalam melaksanakan tugas pokok fungsi dan kewenangannya, meningkatkan kualitas kinerja dan pelayanan publik, meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan dana, sumber daya manusia, peralatan dan sumber daya lainnya, mencegah dan memberantas KKN dilingkungan kerjanya serta menggambarkan budaya kerja produktif, professional, bermoral dan bertanggungjawab (Thomasna Adi, 2006:3).

Menurut Jajang Badruzaman dan Irna Chairunisa (2010), pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) itu sendiri terdiri atas lima unsur dengan penjabaran sebagai berikut, (1) Rencana Strategis/Renstra, (2) Rencana Kinerja, (3) Pengukuran Kinerja, (4) Evaluasi Kinerja dan (5) Analisis Akuntabilitas Kinerja.

Instansi pemerintah yang dipimpin oleh seorang pejabat harus memiliki tanggungjawab dalam menggunakan sumber-sumber daya secara efisien, ekonomis dan efektif untuk mencapai tugas pokok dan fungsi unit organisasinya. Akuntabilitas merupakan perwujudan kewajiban pejabat tersebut dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber-sumber daya yang tersedia untuk menjalankan program dan kegiatan yang dipimpinnya.

Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri merupakan salah satu instansi pemerintah pusat dipimpin oleh pejabat eselon I yang membawahi 11 satuan kerja dipimpin oleh pejabat eselon II yang tersebar di seluruh Indonesia, bertugas mengelola sumber-sumber daya untuk menjalankan program dan kegiatan dalam mencapai tugas pokok dan fungsi organisasinya juga diwajibkan untuk melaksanakan akuntabilitas melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi

Pemerintah (SAKIP). Hal ini sesuai dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 yang mewajibkan setiap Instansi Pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan pengelolaan sumber daya dengan didasarkan suatu perencanaan stratejik yang ditetapkan oleh instansinya masing-masing.

Adapun penelitian yang dilakukan penulis pada Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, karena ingin memahami implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan mengetahui sejauh mana penerapan *Good Governance* pada satuan kerja di instansi ini.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Jajang Badruzaman dan Irna Chairunnisa (2010) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis untuk mengetahui pengaruh implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap penerapan *good governance*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada (1) objek penelitian, yaitu satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung, (2) waktu dalam melakukan penelitian dengan peneliti sebelumnya, memungkinkan terjadinya beberapa perubahan dan peningkatan, baik dalam kondisi perekonomian, sosial, politik, dan budaya di Indonesia. (3) indikator variabel penelitian.

Melihat hal tersebut dan mengingat pentingnya implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dalam mencapai penerapan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), maka perlu mendapat perhatian khusus. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian

yang dituangkan dalam skripsi yang berjudul **“Pengaruh Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Terhadap Penerapan *Good Governance*”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung.
2. Bagaimana penerapan *good governance* pada satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung.
3. Berapa besar pengaruh implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap penerapan *Good Governance* pada satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan latar belakang dan identifikasi masalah tersebut di atas, penelitian ini dimaksudkan untuk mencoba mempelajari dan menilai besar pengaruh implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap penerapan *Good Governance*.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung.
2. Untuk mengetahui penerapan *good governance* pada satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung.
3. Untuk mengetahui pengaruh implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap penerapan *Good Governance* pada satuan kerja di bawah naungan Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri, wilayah Bandung.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1 Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberikan gambaran yang dapat bermanfaat secara langsung maupun tidak langsung bagi berbagai pihak, antara lain:

1. Bagi Penulis
  - a. Penelitian ini merupakan pengalaman berharga yang dapat menambah wawasan pengetahuan tentang aplikasi ilmu teori yang penulis peroleh dibangku kuliah dengan penerapan yang sebenarnya dan mencoba untuk mengembangkan pemahaman tentang pengaruh implementasi Sistem

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap penerapan *Good Governance*.

- b. Sebagai suatu sarana untuk menambah khasanah keilmuan, khususnya dalam menambah wawasan untuk menyikapi isu-isu terkini dalam pengembangan akuntansi itu sendiri.
- c. Untuk memenuhi salah satu tugas syarat dalam menempuh ujian untuk meraih gelar Sarjana Ekonomi Program Studi Akuntansi di Fakultas Ekonomi Universitas Pasundan Bandung.

## 2. Bagi Instansi Pemerintah

Hasil penelitian ini merupakan sumbangan pemikiran sehingga dapat semakin menyempurnakan implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) terhadap penerapan *Good Governance*.

## 3. Bagi Institusi Pendidikan

Memperoleh masukkan tentang informasi mengenai kualifikasi sarjana yang dibutuhkan dunia kerja dalam rangka peningkatan mutu lulusannya, serta sebagai alat evaluasi terhadap kurikulum yang digunakan.

## 4. Pihak lain

Diharapkan penelitian ini dapat memperluas wawasan pengetahuan dan dapat digunakan sebagai bahan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya.

### **1.4.2 Kegunaan Teoritis**

Dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi ilmu pengetahuan terutama yang berhubungan dengan disiplin ilmu ekonomi,

khususnya ilmu akuntansi serta studi aplikasi dengan teori-teori serta literatur-literatur lainnya dengan keadaan sesungguhnya yang ada di instansi pemerintah.