

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka menjelaskan beberapa teori, hasil penelitian orang lain dan publikasi umum yang relevan dengan variabel-variabel penelitian. Adapun kajian pustaka yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

##### **2.1.1. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)**

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance* dan *clean government*) telah mendorong pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Penerapan sistem tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dalam pelaksanaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) diperlukan pola pengukuran kinerja yang dimulai dari perencanaan strategik dan berakhir pada pengukuran kinerja atas kegiatan, program dan kebijaksanaan yang dilakukan dalam rangka pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Dalam rangka melaksanakan akuntabilitas ini, diperlukan pula perhatian dan komitmen yang kuat dari organisasi yang

bertanggungjawab di bidang pengawasan dan penilaian akuntabilitas atas Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP).

Menurut Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999, pelaksanaan penyusunan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- “1. Mempersiapkan dan menyusun perencanaan strategis.
2. Merumuskan visi, misi, faktor-faktor kunci keberhasilan, tujuan, sasaran dan strategi instansi pemerintah.
3. Merumuskan indikator kinerja instansi pemerintah dengan berpedoman pada kegiatan yang dominan, kegiatan yang menjadi isu nasional dan vital bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah.
4. Memantau dan mengamati pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dengan seksama.
5. Mengukur pencapaian kinerja dengan :
  - a. perbandingan antara kinerja aktual dengan rencana atau target;
  - b. perbandingan antara kinerja aktual dengan kinerja tahun-tahun sebelumnya;
  - c. perbandingan antara kinerja aktual dengan kinerja di negara-negara lain atau dengan standar internasional;
  - d. membandingkan pencapaian tahun berjalan dengan tahun-tahun sebelumnya;
  - e. membandingkan kumulatif pencapaian kinerja dengan target selesainya rencana strategis.
6. Melakukan evaluasi kinerja dengan :
  - a. menganalisis hasil pengukuran kinerja;
  - b. menginterpretasikan data yang diperoleh;
  - c. membandingkan pencapaian program dengan visi dan misi instansi pemerintah.”

### **2.1.2. Pengertian Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

#### **(SAKIP)**

Di Indonesia akuntabilitas (*accountability*) yang mempunyai makna pertanggungjawaban secara tertulis kepada pihak yang memberi wewenang mulai menempati porsi yang utama dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik sejak digulirkannya era reformasi, yaitu sejak ditetapkannya Tap MPR-RI Nomor

XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 dengan judul yang sama sebagai tindak lanjut Tap MPR tersebut. Dalam pasal 3 Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa asas umum penyelenggaraan negara meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Dalam penjelasan mengenai pasal tersebut dirumuskan bahwa asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 dinyatakan bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah :

“Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik.”

Menurut Wakhyudi *et.al* (2011:2), sistem akuntabilitas instansi pemerintah (SAKIP) adalah :

“Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah rangkaian proses yang sistematis dari berbagai komponen, alat dan prosedur yang dirancang untuk mencapai tujuan manajemen kinerja, yaitu perencanaan, penetapan kinerja dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.”

Menurut Keputusan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor:1332/M-DAG/KEP/12/2010 tahun 2010, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah :

“Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah (a) instrument yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi, terdiri dari berbagai komponen yang merupakan satu kesatuan, yaitu perencanaan strategis, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pelaporan kinerja; atau (b) rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran kinerja, pemantauan kinerja, evaluasi dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.”

Menurut LAN dan BPKP dalam Jajang Badruzaman dan Irna Chairunisa (2010), Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada pokoknya adalah :

“Instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi.”

Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka semua instansi pemerintah, bagian atau lembaga negara di pusat maupun daerah sesuai dengan tugas pokok masing-masing memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya, karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan dan melaporkannya secara periodik.

Menurut Keputusan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor:1332/M-DAG/KEP/12/2010 tahun 2010, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang ada dapat merupakan:

- “1. Sarana/instrumen penting dan vital untuk melaksanakan reformasi birokrasi dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.
2. Sarana yang efektif untuk mendorong seluruh Pimpinan Instansi Pemerintah atau Pimpinan Unit Kerja untuk meningkatkan Disiplin dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dan fungsi-fungsi manajemen modern secara taat asas.
3. Sarana yang efektif untuk mendorong pengelolaan dana dan sumber daya lainnya menjadi efisien dan efektif dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik secara terukur dan berkelanjutan.
4. Sarana untuk mengetahui dan mengukur tingkat keberhasilan dan atau kegagalan dari setiap Pemimpin instansi pemerintah atau Unit Kerja dalam menjalankan Misi, Tujuan, dan Sasaran Organisasi yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategik dan Rencana Kerja Tahunan.
5. Sarana untuk mendorong usaha penyempurnaan struktur organisasi, kebijakan publik, sistem perencanaan dan penganggaran, ketatalaksanaan, metode kerja dan prosedur pelayanan masyarakat, mekanisme pelaporan serta pencegahan praktik-praktik KKN;
6. Sarana untuk mendorong kreativitas, produktivitas, sensitivitas, disiplin dan tanggung jawab aparatur negara dalam melaksanakan tugas/jabatan berdasarkan aturan/kebijakan, prosedur dan tata kerja yang telah ditetapkan.

Menurut Andhika Ardiansyah (2010:37), manfaat Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sebagai berikut :

- “1. Mempertajam penetapan prioritas program-program pembangunan nasional dan daerah.
2. Meminimalisasi duplikasi pembiayaan kegiatan rutin dan pembangunan sekaligus dapat meningkatkan kinerja secara terukur dan berkelanjutan.
3. Tersedianya mekanisme pencatatan pemanfaatan sumber daya nasional dalam pelaksanaan seluruh program dan kegiatan nasional dan daerah secara lebih akurat.

4. Mempercepat dan meningkatkan keakurasian dalam penyusunan, revisi, perhitungan APBN sesuai dengan amanat UU Keuangan Negara.
5. Mencegah penggunaan dana APBN/APBD untuk kegiatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
6. Tersedianya sarana dan metoda kerja baru dalam pengendalian istem manajemen (*built in control system*) yang lebih handal;
7. Dapat mengurangi jenis dan jumlah laporan yang harus disiapkan oleh pejabat di setiap instansi pemerintah, sehingga waktu kerja pimpinan dapat difokuskan untuk peningkatan kinerja instansi sesuai dengan harapan masyarakat.”

Menurut Andhika Ardiansyah (2010:37), keunggulan Sistem Akuntabilitas

Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sebagai berikut :

- “1. Sebagai alat atau media laporan pertanggungjawaban instansi pemerintah yang handal, baik secara hierarkis maupun fungsional kepada Presiden selaku penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan negara.
2. Sistem AKIP pada dasarnya merujuk pada *best practices* serta menggunakan pendekatan manajemen strategik dan pengukuran kinerja, sehingga diharapkan dapat mendorong perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yaitu antara lain:
  - a. Dari orientasi Input dan Proses ke arah Efektivitas Hasil dan Manfaat (*outcomes*);
  - b. Dari orientasi Jangka Pendek (tahunan) ke orientasi Jangka Menengah (lima tahunan) yang Terukur dan Berkelanjutan;
  - c. Dari budaya Aparat yang Birokratis ke arah budaya entrepreneurship;
  - d. Dari kebiasaan Menunggu Perintah atau Petunjuk Atasan ke arah Kemandirian Berdasarkan Komitmen, Konsistensi pada Visi dan Misi organisasi, serta Profesionalitas Aparat Negara;
3. Sistem AKIP merupakan upaya *Preventif* yang terbukti Efektif untuk mencegah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di berbagai Negara termasuk Indonesia..
4. Memudahkan bagi Presiden untuk menilai kinerja instansi-instansi pemerintah secara keseluruhan.
5. Memudahkan integrasi Sistem Perencanaan Nasional dengan Penganggaran, Penentuan Prioritas Pembiayaan Program dan Kegiatan atas dasar Kinerja setiap instansi pemerintah.
6. Membantu Presiden untuk meningkatkan Kualitas Laporan Pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam konteks Akuntabilitas Publik yang lebih Transparan.”

### **2.1.3 Sasaran Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)**

Berdasarkan Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang menjadi Sasaran Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah:

- “1. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungan;
2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintah;
3. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional;
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.”

### **2.1.4 Ruang Lingkup Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)**

Berdasarkan Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yang menjadi ruang lingkup Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) adalah:

- “1. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dilaksanakan atas semua kegiatan utama instansi pemerintah yang memberikan kontribusi bagi pencapaian visi dan misi pemerintah. Kegiatan yang menjadi perhatian utama mencakup:
  - a. Tugas pokok dan fungsi dan instansi pemerintah;
  - b. Program kerja yang menjadi isu nasional;
  - c. Aktifitas yang dominan dan vital bagi pencapaian visi dan misi instansi pemerintah.
2. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang meliputi ruang lingkup tersebut di atas dilakukan oleh setiap instansi pemerintah sebagai bahan pertanggungjawabannya kepada Presiden.”

### **2.1.5 Unsur Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)**

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada pokoknya adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban

untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi. Menurut LAN & BPKP (2000:63) 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
5. Analisis Akuntabilitas Kinerja”

Kelima unsur tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Rencana Strategis/Renstra

INPRES No. 7, Tahun 1999 menyebutkan bahwa perencanaan strategik merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu satu sampai dengan lima tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada dan mungkin timbul. Rencana strategik mengandung visi, misi, tujuan, dan sasaran. Cara mencapai tujuan dan sasaran yang meliputi kebijaksanaan, program kegiatan yang realistis dengan mengantisipasi perkembangan masa depan.

2) Rencana Kinerja

Perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan rencana kinerja sebagai penjabaran dasar dari sasaran dan program yang telah ditetapkan dalam rencana strategik, yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan secara tahunan. Dalam rencana kinerja ditetapkan target kinerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang ada pada tingkat sasaran. Kegiatan rencana kinerja ini disusun setiap awal tahun anggaran dan



merupakan komitmen bagi instansi untuk mencapainya dalam suatu periode tahunan.

### 3) Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam rangka menilai keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijaksanaan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi instansi pemerintah.

### 4) Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi atau unit kerja dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Evaluasi kinerja merupakan analisis dan interpretasi keberhasilan atau kegagalan pencapaian kinerja. Dalam melakukan evaluasi kinerja, hasilnya dikaitkan dengan sumber daya (input) yang berada di bawah wewenangnya, seperti sumber daya manusia, dana/keuangan, sarana-prasarana, metode kerja, dan hal lainnya yang berkaitan.

### 5) Analisis Akuntabilitas Kinerja

Analisis pencapaian akuntabilitas kinerja pada dasarnya menggambarkan muatan substansi akuntabilitas kinerja, terutama ditujukan untuk mendapatkan gambaran yang memadai mengenai hakikat dari akuntabilitas itu sendiri, yaitu mengenai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan

hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

#### **2.1.6. Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Sistem akuntabilitas kinerja diterapkan di Indonesia berdasarkan Inpres 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Dalam Inpres tersebut diatur tentang kewajiban instansi pemerintah untuk menerapkan sistem akuntabilitas kinerja. Sistem ini tidak lain merupakan suatu tatanan, instrumen metode pertanggungjawaban yang pada pokoknya meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengukuran dan pelaporan yang membentuk siklus akuntabilitas kinerja yang tidak terputus dan terpadu, yang juga merupakan infrastruktur bagi proses pemenuhan kewajiban instansi pemerintah dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan maupun kegagalan dalam pencapaian misi organisasi secara periodik dan berkelanjutan.

Menurut Rasul dalam Fasti Herianty Akhzan (2010:19) menyatakan bahwa siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah pada dasarnya berlandaskan pada konsep manajemen berbasis kinerja. Adapun tahapan dalam siklus manajemen berbasis kinerja adalah sebagai berikut:

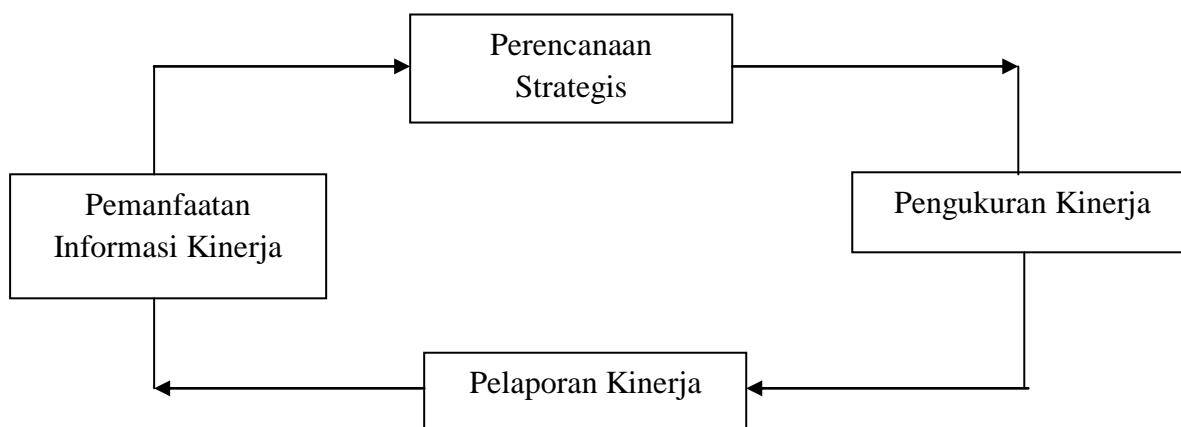
- “1. Penetapan perencanaan stratejik yang meliputi penetapan visi dan misi organisasi dan *strategic performance objectives*.
2. Penetapan ukuran-ukuran kinerja atas perencanaan stratejik yang telah ditetapkan yang diikuti dengan pelaksanaan kegiatan organisasi.
3. Pengumpulan data kinerja (termasuk proses pengukuran kinerja), menganalisisnya, mereview, dan melaporkan data tersebut.
4. Manajemen organisasi menggunakan data yang dilaporkan tersebut untuk mendorong perbaikan kinerja, seperti melakukan perubahan-perubahan dan koreksi-koreksi dan/atau melakukan penyelarasan (*fine-tuning*) atas kegiatan organisasi. Begitu perubahan, koreksi, dan

penyelarasan yang dibutuhkan telah ditetapkan, maka siklus akan berulang lagi.”

Menurut Wakhyudi *et.al* (2011:20), sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan suatu tatanan, instrumen, dan metode pertanggungjawaban yang intinya meliputi tahap-tahap sebagai berikut:

- “1. Penetapan perencanaan strategik.
2. Pengukuran kinerja.
3. Pelaporan kinerja.
4. Pemanfaatan informasi kinerja bagi perbaikan kinerja secara berkesinambungan.”

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 2.1 Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**

Sumber: Wakhyudi *et.al* (2011:20)

Siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintah seperti yang terlihat pada gambar di atas dimulai dari penyusunan perencanaan strategik (Renstra) yang meliputi penyusunan visi, misi, tujuan, dan sasaran serta menetapkan strategi yang akan digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Perencanaan strategik ini kemudian dijabarkan dalam perencanaan kinerja tahunan yang dibuat

setiap tahun. Rencana kinerja ini mengungkapkan seluruh target kinerja yang ingin dicapai (*output/outcome*) dari seluruh sasaran strategik dalam tahun yang bersangkutan serta strategi untuk mencapainya. Rencana kinerja ini merupakan tolok ukur yang akan digunakan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintahan untuk suatu periode tertentu. Setelah rencana kinerja ditetapkan, tahap selanjutnya adalah pengukuran kinerja. Dalam melaksanakan kegiatan, dilakukan pengumpulan dan pencatatan data kinerja. Data kinerja tersebut merupakan capaian kinerja yang dinyatakan dalam satuan indikator kinerja.

Dengan diperlukannya data kinerja yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja, maka instansi pemerintah perlu mengembangkan sistem pengumpulan data kinerja, yaitu tatanan, instrumen, dan metode pengumpulan data kinerja. Pada akhir suatu periode, capaian kinerja tersebut dilaporkan kepada pihak yang berkepentingan atau yang meminta dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Tahap terakhir, informasi yang termuat dalam LAKIP tersebut dimanfaatkan bagi perbaikan kinerja instansi secara berkesinambungan.

Sementara itu, dalam pasal 18 Permen PAN dan RB Nomor 29 Tahun 2010, disebutkan bahwa LAKIP dimanfaatkan oleh instansi pemerintah untuk :

- “1. Bahan evaluasi akuntabilitas kinerja bagi pihak yang membutuhkan.
2. Penyempurnaan dokumen perencanaan periode yang akan datang.
3. Penyempurnaan pelaksanaan program dan kegiatan yang akan datang.
4. Penyempurnaan berbagai kebijakan yang diperlukan.”

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Presiden Republik Indonesia menginstruksikan tentang penyusunan penetapan kinerja kepada

menteri, jaksa agung, Panglima TNI, Kepala Polri, Kepala LPND, Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagaimana tercantum pada butir ketiga Inpres tersebut, yaitu sebagai berikut:

“Membuat penetapan kinerja dengan pejabat di bawahnya secara berjenjang, yang bertujuan untuk mewujudkan suatu capaian kinerja tertentu dengan sumber daya tertentu, melalui penetapan target kinerja serta indikator kinerja yang menggambarkan keberhasilan pencapaiannya baik berupa hasil maupun manfaat”.

### **2.1.7 Perencanaan Strategis**

Dalam Inpres Nomor 7 Tahun 1999 disebutkan bahwa perencanaan strategis adalah :

“Perencanaan strategis merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu satu sampai dengan lima tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang, dan kendala yang ada atau mungkin timbul.”

Di dalam Keputusan Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003, suatu renstra setidaknya memuat visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, dan program serta ukuran keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaannya. Dalam merumuskan dan mempersiapkan perencanaan strategis, organisasi harus:

1. Menentukan visi, misi, tujuan, dan sasaran yang akan dicapai. Perencanaan strategis merupakan keputusan mendasar yang dinyatakan secara garis besar sebagai acuan operasional kegiatan organisasi terutama dalam pencapaian tujuan akhir organisasi.
2. Mengenal lingkungan dimana organisasi mengimplementasikan interaksinya, terutama pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh organisasi kepada masyarakat.
3. Melakukan berbagai analisis yang bermanfaat dalam positioning organisasi dalam merebut kepercayaan masyarakat.
4. Mempersiapkan semua faktor penunjang yang diperlukan terutama dalam mencapai keberhasilan operasional organisasi.
5. Menciptakan sistem umpan balik untuk mengetahui efektivitas pencapaian implementasi perencanaan strategis.”

### **2.1.8 Perencanaan Kinerja Instansi Pemerintah**

Perencanaan kinerja tahunan merupakan langkah penjabaran renstra dalam target-target tahunan yang cukup terinci. Perencanaan kinerja tahunan ini juga merupakan suatu media yang akan menghubungkan antara renstra atau dokumen perencanaan kinerja jangka menengah dengan kebutuhan anggaran yang diperlukan untuk mencapai kinerja organisasi dalam suatu tahun tertentu. Target-target kinerja tahunan ini boleh jadi sudah ditetapkan dalam menyusun renstra.

Menurut Peraturan Menteri Perindustrian RI Nomor : 150/M-IND/PER/12/2011 perencanaan kinerja adalah :

“Perencanaan kinerja merupakan proses penyusunan rencana kinerja sebagai sasaran dan program yang telah ditetapkan dalam rencana strategis, yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah melalui berbagai kegiatan tahunan.”

Rencana kinerja menggambarkan kegiatan tahunan yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan indikator kinerja beserta target-targetnya berdasarkan program, kebijakan, dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana strategis. Di dalam rencana kinerja ditetapkan rencana capaian kinerja tahunan untuk seluruh indikator kinerja yang ada pada tingkat sasaran dan kegiatan. Penyusunan rencana kinerja dilakukan seiring dengan agenda penyusunan kebijakan dan anggaran, serta merupakan komitmen bagi instansi untuk mencapainya dalam tahun tertentu.

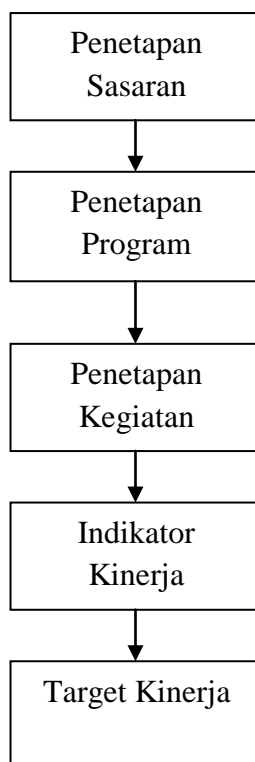
Informasi yang termuat dalam dokumen rencana kinerja antara lain: (1) sasaran yang ingin dicapai pada periode yang bersangkutan; indikator kinerja sasaran dan targetnya; (2) program, kegiatan serta kelompok indikator kinerja dan

targetnya; serta (3) keterangan yang antara lain menjelaskan keterkaitan kegiatan dengan sasaran, kebijakan dengan programnya, serta keterkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi/unit kerja lain.

### 2.1.9 Penyusunan Rencana Kinerja

Instansi pemerintah hendaknya membuat rencana kinerja sebelum tahun anggaran baru dimulai. Dokumen ini dapat dijadikan dasar penyusunan dan pengajuan anggaran kinerja serta dasar bagi suatu kesepakatan tentang kinerja yang akan diwujudkan oleh suatu instansi.

Proses penyusunan rencana kinerja instansi pemerintah dapat dilihat pada gambar berikut:



**Gambar 2.2** Proses Penyusunan Rencana Kinerja Instansi Pemerintah  
Sumber: Wakhyudi dalam Fasti (2010)

Menurut Wakhyudi dalam Fasti Herianty Akhzan (2010:27) masing-masing unsur dalam gambar di atas diuraikan sebagai berikut:

1. Penetapan Sasaran

Sasaran yang dimaksud pada rencana kinerja ini adalah sasaran sebagaimana dimuat dalam dokumen renstra. Instansi pemerintah mengidentifikasi sasaran mana yang akan diwujudkan pada tahun yang bersangkutan beserta indikator dan targetnya.

2. Penetapan Program

Instansi pemerintah selanjutnya mengidentifikasi dan menetapkan program-program yang akan dilaksanakan pada tahun bersangkutan, sebagai cara untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Program-program yang ditetapkan merupakan program-program yang berada dalam lingkup kebijakan tertentu sebagaimana dituangkan dalam strategi yang diuraikan pada dokumen rencana strategis.

3. Penetapan Kegiatan

Selanjutnya, atas masing-masing program yang akan dilaksanakan, instansi pemerintah menetapkan kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan agar sasaran yang ingin dicapai dalam tahun yang bersangkutan dapat terpenuhi. Kegiatan adalah tindakan nyata dalam jangka waktu tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah sesuai dengan kebijakan dan program yang telah ditetapkan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu.



Kegiatan merupakan cerminan dari strategi konkret organisasi untuk diimplementasikan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran. Kegiatan menjadi jantung kehidupan keseharian organisasi dan menjadikan organisasi tersebut tetap hidup. Tanpa penentuan kegiatan yang jelas akan mengakibatkan banyak tenaga yang tidak terpakai.

Rencana kegiatan terdiri dari pilihan-pilihan instansi pemerintah untuk melaksanakan metode, proses, keterampilan, peralatan, dan sistem kerja dalam rangka mengimplementasikan program yang telah dibuat sebelumnya. Kegiatan yang disusun tetap memperhatikan lingkungan yang ada di organisasi baik lingkungan lingkungan internal maupun eksternal. Dengan demikian, kegiatan yang dipilih oleh organisasi untuk dilaksanakan benar-benar ditujukan dalam rangka peningkatan kinerja organisasi. Dalam menyusun kegiatan hendaknya memperhatikan kriteria sebagai berikut :

- a. Spesifik (*specific*): Kegiatan harus menggambarkan hasil spesifik yang diinginkan, bukan cara pencapaiannya. Kegiatan harus memberikan arah dan tolok ukur yang jelas.
- b. Terukur (*measurable*): Kegiatan harus terukur dan dapat dipastikan waktu dan tingkat pencapaiannya.
- c. Menantang namun dapat dicapai (*aggressive but attainable*): Kegiatan harus dijadikan standar keberhasilan dalam satu tahun sehingga harus cukup menantang namun masih dalam ruang tingkat keberhasilannya.
- d. Orientasi hasil (*result oriented*): Kegiatan harus menspesifikasikan hasil yang ingin dicapai dalam periode 1 (satu) tahun.

- e. Batasan waktu yang jelas (*time-bound*): Kegiatan harus dapat direalisasikan dalam waktu yang relatif pendek mulai dari beberapa minggu sampai beberapa bulan, yang pasti tidak lebih dari 1 (satu) tahun.

#### 4. Penetapan Indikator Kinerja Kegiatan

Dalam komponen kegiatan perlu ditetapkan indikator kinerja kegiatan dan targetnya. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan.

#### **2.1.10 Perumusan dan Penetapan Indikator Kinerja**

Informasi kinerja merupakan bukti mengenai kinerja yang dikumpulkan dan digunakan secara sistematis. Kinerja merujuk pada proses pencapaian suatu tujuan atau sasaran. Bagi suatu organisasi atau unit kerja, elemen utama dari program atau struktur unit kerja adalah sumber daya yang digunakan (*input*), apa yang telah dilaksanakan (proses), apa yang dihasilkan (*output*), dan apa manfaat yang dicapai (*outcome*). Informasi kinerja menggambarkan hubungan di antara elemen-elemen tersebut. Informasi tersebut ikut serta mengidentifikasi *outcome* atau manfaat dan memantau serta mengevaluasi efisiensi dan efektivitas dari proses yang digunakan dalam rangka mencapai *outcome* tersebut. Oleh karena itu, informasi kinerja tersebut haruslah memberikan penjelasan yang memadai untuk menjawab pertanyaan atas aspek utama dari kinerja.

Menurut Urip dan Yohanes (2008), indikator kinerja menggunakan ukuran kuantitatif dan kualitatif yang memberi gambaran mengenai tingkat pencapaian suatu sasaran atau tanggung jawab yang telah ditetapkan dengan memperhatikan:

- “1. Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan/peraturan perundangundangan dan sebagainya.
2. Indikator keluaran (*output*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dan suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan atau non fisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
4. Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dan pelaksanaan kegiatan.
5. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan, baik bersifat positif maupun negatif, pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Menurut Susilo (2003:68), indikator kinerja digunakan untuk :

“Indikator kinerja digunakan untuk mengukur dan memantau kinerja organisasi agar dapat secara efektif mencapai sasaran/tujuan yang diinginkan. Indikator kinerja digunakan untuk mengukur hasil organisasi, sedangkan mengukur hasil merupakan cara yang andal untuk membedakan kesuksesan dari kegagalan. Indikator kinerja juga berguna untuk menunjukkan kinerja organisasi kepada pihak luar terutama para *stakeholder*.

Organisasi sektor publik harus menunjukkan akuntabilitasnya kepada masyarakat yang telah membiayai kegiatannya melalui melalui indikator-indikator kinerja sasaran. Indikator kinerja kegiatan lebih berguna secara internal untuk memantau kinerja organisasi dengan tujuan peningkatan kinerja manajemen. Indikator tersebut juga menyediakan dasar agar penilaian organisasi sesuai dengan ketentuan atau peraturan. Pengukuran kinerja dengan menggunakan indikator kinerja berguna untuk:

1. Peningkatan manajemen. Indikator kinerja merupakan alat manajemen yang berguna yang berperan penting dalam proses manajemen. Indikator kinerja dapat dilihat sebagai insentif bagi peningkatan kinerja apabila dipergunakan sebagai pedoman dalam mengukur kinerja.

2. Akuntabilitas. Indikator kinerja membantu organisasi sektor publik dalam mempertanggungjawabkan setiap pengeluarannya kepada masyarakat melalui suatu sistem akuntabilitas yang memadai.
3. Kepatuhan. Sesuai dengan Inpres Nomor 7 Tahun 1999 dan peraturan perundangan lainnya maka setiap organisasi sektor publik harus melaporkan pelaksanaan kegiatan dan hasil yang dicapai serta manfaatnya bagi masyarakat.

#### **2.1.10.1 Perumusan dan Penetapan Target Kinerja**

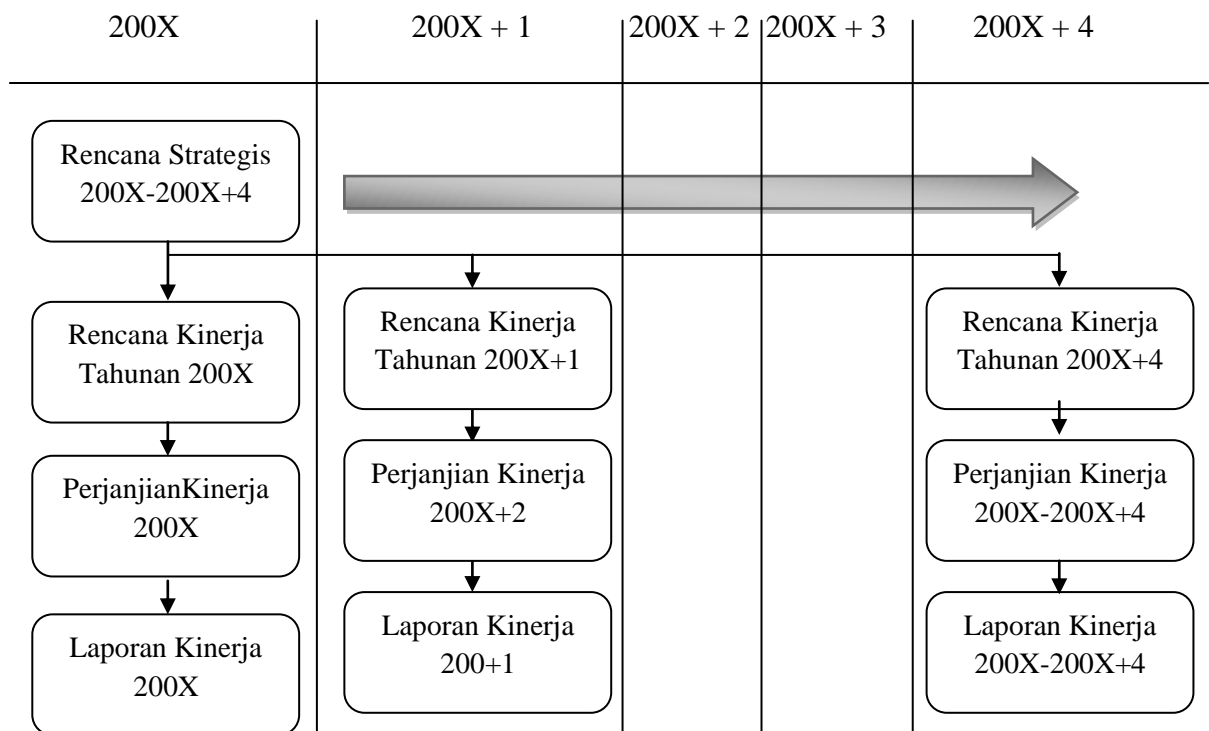
Menurut Witjaksono, *et.al.* (2010:11) dokumen penetapan target kinerja adalah dokumen yang berupa pernyataan komitmen serta janji dalam mencapai target kinerja tertentu. Dokumen ini merupakan suatu kesepakatan kinerja yang akan diwujudkan oleh seorang pejabat penerima amanah, sekaligus sebagai pimpinan suatu unit/organisasi atau instansi kepada atasan langsungnya, penetapan kinerja juga menggambarkan capaian kinerja yang akan diwujudkan oleh suatu instansi pemerintah/unit kerja dalam suatu tahun tertentu dengan mempertimbangkan sumber daya yang dikelolanya. Tingkat capaian kinerja tertentu membutuhkan beberapa informasi, antara lain :

1. Sasaran strategis organisasi atau kondisi yang ingin diwujudkan organisasi.
2. Output (hasil kegiatan) dan atau outcome (hasil program).
3. Indikator kinerja output dan atau program.
4. Perkiraan realistis tentang tingkat capaian.

Menurut Witjaksono, *et.al.* (2010:11-12) dokumen penetapan target kinerja disusun setelah ada kejelasan mengenai alokasi anggaran. Hal ini dimaksudkan agar dokumen penetapan target kinerja dapat disusun secara lebih realistis dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber dana yang nyata sudah akan diperoleh. Dalam kaitannya dengan penerapan perjanjian kinerja atau dokumen penetapan target kinerja (PK), yang perlu juga diperhatikan adalah penggunaan IKU (Indikator Kinerja Utama) yang menjadi ukuran keberhasilan unit-unit atau entitas organisasi tertentu. Ukuran-ukuran atau indikator-indikator keberhasilan ini (IKU) haruslah termasuk yang diperjanjikan di dalam dokumen perjanjian kinerja. Selain itu janji tentang pencapaian target kinerja dari IKU tersebut, juga dapat disertakan indikator output atau outcome yang sangat membantu atau menjelaskan ataupun melengkapi gambaran keberhasilan yang diungkapkan dengan memakai IKU.

#### **2.1.11 Keterikatan Perencanaan Kinerja dengan Laporan Kinerja**

Dalam SAKIP, instrumen perencanaan kinerja, penetapan kinerja dan pelaporan kinerja memiliki alur keterikatan yang jelas dan terukur (Witjaksono, *et.al.*, 2010:12). Alur keterkaitan tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut:



**Gambar 2.3 Alur Keterikatan Perencanaan Kinerja, Penetapan Kinerja, dan Pelaporan Kinerja**

Sumber: Witjaksono, *et.al.*, 2010

Dari gambar di atas, jelas bahwa laporan kinerja tahunan atau LAKIP harus bertitik tolak dari dokumen-dokumen perencanaan, perjanjian kinerja, penganggaran, dan dokumen resmi lainnya, misalnya dokumen yang memuat standar-standar atau norma, ataupun patokan (*benchmark*) yang dijadikan titik tolak pengukuran kinerja dan pelaporannya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dasar atau titik tolak pelaporan kinerja adalah target-target kinerja yang tertuang di dalam dokumen-dokumen, baik dokumen perencanaan, dokumen perjanjian kinerja, dokumen-dokumen penganggaran, dan dokumen-dokumen yang memuat standar-standar kinerja atau patokan atau patok duga (*benchmark*) untuk menentukan keberhasilan

pencapaian suatu unit instansi (Witjaksono, *et.al.*, 2010:13). Perihal yang terakhir dapat diperoleh dari aktivitas evaluasi kinerja, sedangkan yang sebelumnya dapat diperoleh dari sajian hasil pengukuran kinerja. Jadi pada dasar sebuah laporan akuntabilitas kinerja sebenarnya berisi tentang hasil pengukuran dan evaluasi kinerja yang dipertanggungjawabkan secara sungguh-sungguh serta diberikan argumentasi-argumentasi dan penjelasan yang memadai atas pengungkapan capaian target kinerja yang diungkapkan.

#### **2.1.12 Pengungkapan dan Penyajian Akuntabilitas Kinerja**

Menurut Witjaksono, *et.al.* (2010:14) pengukuran adalah aktivitas perbandingan antara sesuatu dengan alat ukurnya. Oleh karena itu, instrumen penting dalam pengukuran adalah alat ukurnya sendiri. Alat ukur kinerja adalah ukuran kinerja (*performance measure*), jika tidak ada alat ukur yang lebih akurat cukup menggunakan indikator kinerja (*performance indicators*). Oleh karena itu, kadang-kadang istilah ukuran kinerja dan indikator kinerja menjadi sinonim yang sangat dekat.

Pengukuran kinerja di lingkungan instansi pemerintah dilakukan sesuai dengan peran, tugas, dan fungsi masing-masing instansi pemerintah, sehingga lebih mengandalkan pada pengukuran keberhasilan instansi pemerintah yang dilakukan secara berjenjang dari tingkatan unit kerja sampai pada tingkatan tertinggi organisasi instansi. Oleh karena itu, diperlukan berbagai indikator kinerja di berbagai tingkatan. Misalnya indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur

kinerja pelaksanaan kegiatan. Dengan indikator ini diharapkan pengelola kegiatan, atasan dan pihak luar dapat mengukur keberhasilan pelaksanaan kegiatan tersebut.

Untuk mengatasi berbagai kerumitan pengukuran di berbagai tingkatan dan agregasinya untuk mengambil simpulan, seringkali digunakan beberapa indikator kinerja utama. Indikator kinerja utama (IKU) ini dipilih diantara berbagai indikator yang paling dapat mewakili dan menggambarkan apa yang diukur.

Pengukuran kinerja di berbagai tingkatan dilakukan dengan mengacu pada dokumen perencanaan kinerja, penganggaran dan perjanjian kinerja. Berbagai tingkatan itu mempunyai tugas pokok, fungsi dan tanggung jawab masing-masing yang berbeda antara satu tingkatan dengan tingkatan yang lain. Tingkatan entitas akuntabilitas itu dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Entitas akuntabilitas kinerja satuan kerja atau Eselon II pada Instansi Pemerintah Pusat.
2. Entitas akuntabilitas kinerja unit organisasi Eselon I.
3. Entitas akuntabilitas kinerja kementerian negara/lembaga.
4. Entitas akuntabilitas kinerja SKPD.
5. Entitas akuntabilitas kinerja Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota.

Menurut Witjaksono, et.al., *et.al.* (2010:15) analisis merupakan suatu proses untuk mengurai suatu kondisi sehingga diperoleh pemahaman yang lebih mendalam. Analisis merupakan kebalikan dari sintesis, yaitu proses untuk menyatukan kondisi, idea, atau obyek menjadi sesuatu yang baru secara keseluruhan. Oleh karena itu analisi kinerja paling tidak dilakukan dengan cara



melakukan analisis adanya beda (*performance gap analysis*), yaitu melihat beda (*gap*) antara yang sudah direncanakan dengan realisasinya atau kenyataannya. Jika terdapat *gap* yang besar, maka perlu diteliti sebab-sebabnya berikut berbagai informasi kendala dan hambatannya termasuk usulan tindakan-tindakan apa yang diperlukan untuk memperbaiki kondisi tersebut. Keseluruhan hasil analisis kinerja selanjutnya dituangkan dalam pelaporan akuntabilitas kinerja.

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP), analisis kinerja dilakukan terhadap kinerja instansi pemerintah sesuai dengan entitas akuntabilitas kerjanya dengan memanfaatkan hasil dari aktivitas pengukuran kinerja yang telah dilakukan. Oleh karena itu, adalah penting untuk mengidentifikasi entitas yang melaporkan akuntabilitas kinerja. Akuntabilitas kinerja di tingkat Kementerian/Lembaga sudah tentu menyangkut hal-hal yang lebih besar, lebih penting, dan terkait dengan hasil-hasil pembangunan nasional. Jika dibandingkan dengan laporan akuntabilitas kinerja Unit Kerja Organisasi tingkat Eselon I, tentulah berbeda. Akuntabilitas kinerja di tingkat unit kerja eselon I, lebih rinci dan lebih operasional, demikian seterusnya ke bawah.

Menurut Witjaksono, *et.al.* (2010:16), pengukuran dan analisis kinerja yang dilakukan pada tingkat Kementerian/Lembaga disarankan terbatas pada pencapaian sasaran-sasaran strategis kementerian/lembaga. Sehingga dengan demikian K/L hanya melaporkan hal-hal yang penting atau strategis saja, dan kemudian hal-hal yang lebih rinci dan lebih operasional dilaporkan unit kerja eselon I atau eselon II di bawahnya.

### **2.1.13 Pelaporan Kinerja**

Witjaksono, *et.al.* (2010:32) menyatakan bahwa berdasarkan Inpres Nomor 7 Tahun 1999, setiap instansi pemerintah berkewajiban untuk menyiapkan, menyusun dan menyampaikan laporan kinerja tahunan secara tertulis, periodik dan melembaga. Pelaporan kinerja dimaksudkan untuk mengkomunikasikan capaian kinerja instansi pemerintah dalam suatu tahun anggaran yang dikaitkan dengan proses pencapaian tujuan dan sasaran instansi pemerintah sesuai dengan hierarki akuntabilitasnya. Laporan kinerja tahunan instansi pemerintah merupakan media akuntabilitas bagi instansi pemerintah yang bersangkutan dalam mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan dan kegagalan tingkat kinerja yang dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran yang telah dialokasikan. Laporan kinerja tahunan tersebut dihasilkan dari suatu Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) yang diselenggarakan oleh masing-masing entitas pelaporan dan atau entitas akuntabilitas pada Instansi pemerintah pusat dan daerah.

## **2.2 Good Governance**

### **2.2.1 Pengertian *Good Governance***

Istilah *good governance* berasal dari induk bahasa Eropa, Latin, yaitu *gubernare* yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi *govern*, yang berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan) atau *rule* (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah *to rule with authority* (memerintah dengan kewenangan).

Jika mengacu pada program *World Bank* dan *United Nation Development Program* (UNDP), orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sendiri sering diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik. *Good governance* adalah penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokratisasi pasar dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif. Di samping itu, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan (Elvira : 2011).

Menurut *United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UNESCAP) seperti yang dikutip oleh Wahyu (2010 :10) :

“Pada dasawarsa terakhir, berkembang istilah *governance* dan *good governance* yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan dalam suatu negara. Secara umum, *governance* adalah proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan diimplementasikan atau tidak di berbagai tingkat pemerintahan. Istilah *governance* dapat digunakan dalam berbagai keperluan seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*. Pemerintah merupakan salah satu pelaku dari *governance*, sedangkan pelaku lainnya adalah lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh agama, universitas, koperasi, dan pihak yang terkait lainnya”

Menurut Sedangkan *good governance* menurut Osborne and Geabler, OECD and World Bank dalam LAN dan BPKP (2000:6) adalah:

“*Good Governance* adalah penyelenggaraan manajemen yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.”

Sebenarnya *good governance* berkenaan dengan masalah bagaimana suatu organisasi ditata dan bagaimana tatanan tersebut berproses, jadi prinsipnya adalah implementasi sudah sesuai dengan rencana, apakah hasil yang diperoleh benar-benar bermanfaat bagi masyarakat.

Pengertian *good governance* di atas merupakan suatu pemahaman atau hasil dari akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. *Good governance* sebenarnya mempunyai makna sebagai kepengelolaannya atau kepengarahannya yang baik bukan pemerintahan yang baik, sehingga dalam penyelenggaraan *good governance* didasarkan pada kinerja organisasi publik, dan juga *Good Governance* sebagai tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

### **2.2.2 Tujuan dan Manfaat *Good Governance***

Tujuan *Good Governance* yang dikemukakan oleh Sedarmayanti (2012:43) pemerintah yang baik memiliki tujuan nasional sebagai berikut:

- “1. Kemandirian
2. Pembangunan berkelanjutan
3. Keadilan sosial.”

Kepemerintahan yang baik untuk mencapai tujuan tersebut di atas berorientasi kepada dua hal yaitu:

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Sedangkan dalam situs. (<http://fajarbax89.blogspot.com/2011/05/good-governance.html>) disebutkan tujuan *good governance* yaitu agar dapat menggunakan dan melaksanakan kewenangan politik, ekonomi dan administratif sehingga terselenggarakan dengan baik. Oleh sebab itu dalam prakteknya, konsep *good governance* harus ada dukungan komitmen dari semua pihak yaitu negara (*state*)/pemerintah (*government*), swasta (*private*) dan masyarakat (*society*).

Menurut Sedarmayanti (2004), manfaat utama dari *good governance* adalah sebagai berikut :

- “1. Berkurangnya secara nyata praktek KKN di birokrasi pemerintahan
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, professional dan akuntabel.
3. Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat.
4. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat maupun daerah.”

### **2.2.3 Penerapan *Good Governance* di Indonesia**

Berdasarkan Acuan Umum Penerapan *Good Governance* pada Sektor Publik oleh Lembaga Administrasi Negara RI (2005) terdapat 7 asas penerapan *good governance*, yaitu:

- “1. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan, dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.”

#### **2.2.4 Hambatan – Hambatan dalam Penerapan *Good Governance***

Dewasa ini di negara kita rakyat selalu berobsesi agar dapat terselenggaranya pemerintahan yang *good governance* yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel dan bertanggung jawab. Namun pada kenyataannya pelaksanaan *good governance* belum sepenuhnya terlaksana, hal ini disebabkan karena adanya beberapa hambatan yaitu (Dwiyanto, Agus:2006):

- “1. Praktek *governance* memiliki dimensi yang luas sehingga terdapat banyak aspek yang harus diintervensi apabila kita ingin memperbaiki praktik *good governance*.
2. Belum banyak tersedia informasi mengenai aspek strategis yang perlu memperoleh prioritas untuk dijadikan sebagai masukan dalam memperbaiki kinerja *governance*.
3. Kondisi antar daerah di Indonesia yang sangat beragam membuat setiap daerah memiliki kompleksitas masalah *governance* yang berbeda.
4. Komitmen dan kepedulian mengenai reformasi *governance* berbeda-beda dan pada umumnya masih rendah.”

### 2.2.5 Pilar-Pilar *Good Governance*

*Good governance* hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Menurut Nico Adriyanto (2007:26), jenis lembaga tersebut adalah:

1. Negara
  - a. Menciptakan kondisi politik, ekonomidan sosial yang stabil.
  - b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan.
  - c. Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*.
  - d. Menegakkan HAM
  - e. Melindungi lingkungan hidup
  - f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan public
2. Sektor Swasta
  - a. Menjalankan industri
  - b. Menciptakan lapangan kerja
  - c. Menyediakan insentif bagi karyawan
  - d. Meningkatkan standar hidup masyarakat
  - e. Memelihara lingkungan hidup
  - f. Mentaati peraturan
3. Masyarakat
  - a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
  - b. Mempengaruhi kebijakan publik
  - c. Sebagai sarana *check and balance* pemerintah
  - d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah
  - e. Sarana komunikasi agar anggota masyarakat”

Agar *good governance* dapat berjalan dengan baik, dibutuhkan dari semua pihak. Baik itu pihak pemerintah, swasta dan masyarakat. Dan untuk mencapai *good governance* yang efektif dan efisien, kesetaraan, interpretasi, serta etos kerja dan moral yang tinggi, harus dipegang teguh oleh seluruh komponen yang berkaitan langsung dengan *good governance*.

Ketiga lembaga di atas merupakan pendukung utama dalam terciptanya *good governance*. Sistem pemerintahan yang baik dapat diwujudkan apabila terciptanya sinergi antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Negara harus mampu menciptakan suatu kondisi yang kondusif

bagi terselenggaranya suatu pemerintahan yang baik. Adanya perbaikan mengenai sistem politik, sistem pemerintahan dan lebih memperhatikan dalam pelayanan publik. Kondisi seperti ini dapat menarik minat kalangan swasta untuk berkembang lagi. Jika usaha swasta ini meningkat maka pengangguran dapat teratasi dengan adanya investasi di negeri ini. Dan masyarakat harus lebih kritis terhadap pemerintah mengenai apa yang dilakukan dalam pembangunan ini.

(<http://muhfathurrohman.wordpress.com/2012/12/22/good-governance/>).

### 2.2.6 Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Karakteristik dan prinsip-prinsip *good governance*, Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan LSM/organisasi non pemerintah) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Menurut Fatmauliya (2012), prinsip-prinsip *good governance* adalah :

“Suatu karakteristik atau ukuran pokok dari pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Adapun sembilan pokok karakteristik *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, penegakan hukum, efektivitas, partisipasi, responsivitas, keadilan, orientasi dan strategi visi.”

UNDP (dalam Mardiasmo, 2002:12) mengemukakan bahwa :

“Karakteristik atau prinsip pada pelaksanaan *good governance* meliputi :

1. Partisipasi (*participation*), keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung, melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.



2. Aturan hukum (*rule of law*), kerangka aturan hukum dan perundang-undangan yang berkeadilan dan dilaksanakan secara utuh, terutama tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi (*transparency*), transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. Daya tanggap (*responsiveness*), setiap institusi/lembaga-lembaga publik dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. Berorientasi konsensus (*consensus orientation*), Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah serta berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. Keadilan (*equity*), setiap masyarakat memiliki kesempatan sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. Efektivitas dan efisiensi (*efficiency and effectiveness*), setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia serta pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. Akuntabilitas (*accountability*), para pengambil keputusan dalam organisasi publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas kegiatan yang dilakukan.
9. Visi strategis (*strategic vision*), penyelenggara pemerintahan yang baik dan masyarakat harus memiliki visi yang jauh ke depan agar bersamaan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.”

Prinsip-prinsip *good governance* tersebut, dalam akuntansi sektor publik berpegang pada prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan dalam Pedoman *Good Governance* yang dikemukakan oleh Komite Nasional Kebijakan Governance - KNKG (2008:13) sebagai berikut:

” 1. Demokrasi

Prinsip Dasar

Demokrasi mengandung tiga unsur pokok yaitu partisipasi, pengakuan adanya perbedaan pendapat dan perwujudan kepentingan umum. Asas demokrasi harus diterapkan baik dalam proses memilih dan dipilih

sebagai penyelenggara negara maupun dalam proses penyelenggaraan negara.

#### Pedoman Pelaksanaan

- a. Pemilihan penyelenggara negara oleh rakyat dilakukan secara bertanggungjawab berdasarkan kesadaran dan pemahaman politik masyarakat.
- b. Pemilihan penyelenggara negara oleh penyelenggara negara yang dipilih oleh rakyat, dilakukan atas dasar kepentingan negara dan masyarakat.
- c. Penyelenggara negara harus mampu mendengar, memilah, memilih dan menyalurkan aspirasi rakyat dengan berpegang pada kepentingan negara dan masyarakat.
- d. Penyusunan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik dengan mengikutsertakan partisipasi masyarakat dan dunia usaha secara bertanggungjawab (*rule-making rules*).
- e. Peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik harus disusun dalam rangka mewujudkan kepentingan umum.
- f. Penyelenggara negara harus menerapkan prinsip partisipasi dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya.

## 2. Transparansi

### Prinsip Dasar

Transparansi mengandung unsur pengungkapan (*disclosure*) dan penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Transparansi diperlukan agar pengawasan oleh masyarakat dan dunia usaha terhadap penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara obyektif. Untuk itu, diperlukan penyediaan informasi melalui sistem informasi dan dokumentasi yang dapat diakses dengan mudah tentang pola perumusan dan isi peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik serta pelaksanaannya oleh masing-masing lembaga negara. Transparansi juga diperlukan dalam rangka penyusunan dan penggunaan anggaran. Asas transparansi ini tidak mengurangi kewajiban lembaga negara serta penyelenggara negara untuk merahasiakan kepentingan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan harus menolak memberikan informasi yang berkaitan dengan keselamatan negara, hak-hak pribadi dan rahasia jabatan.

#### Pedoman Pelaksanaan

- a. Lembaga negara harus menyediakan informasi proses penyusunan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik agar masyarakat dan dunia usaha dapat berpartisipasi dalam proses penyusunannya.
- b. Lembaga negara harus mengumumkan secara terbuka peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik agar pemangku kepentingan dapat memahami dan melaksanakannya.
- c. Lembaga negara harus menyediakan informasi yang mudah diakses dan dipahami oleh masyarakat dan dunia usaha mengenai proses penetapan perundang-undangan dan kebijakan publik serta pelaksanaannya.
- d. Lembaga negara juga harus menyediakan informasi mengenai penyusunan rencana strategis, program kerja dan anggaran serta pelaksanaannya.

- e. Kelengkapan penyediaan informasi oleh lembaga negara dinilai dan diawasi oleh masyarakat sebagai bagian dari kontrol sosial.

### 3. Akuntabilitas

#### Prinsip Dasar

Akuntabilitas mengandung unsur kejelasan fungsi dalam organisasi dan cara mempertanggungjawabkannya. Akuntabilitas diperlukan agar setiap lembaga negara dan penyelenggara negara melaksanakan tugasnya secara bertanggungjawab. Untuk itu, setiap penyelenggara negara harus melaksanakan tugasnya secara jujur dan terukur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan publik yang berlaku serta menghindarkan penyalahgunaan wewenang.

#### Pedoman Pokok Pelaksanaan

- a. Lembaga negara harus menetapkan rincian fungsi, tugas serta wewenang dan tanggungjawab masing-masing penyelenggara negara yang selaras dengan visi, misi dan tujuan lembaga negara yang bersangkutan.
- b. Lembaga negara maupun individu penyelenggara negara harus memiliki ukuran kinerja serta memastikan tercapainya kinerja tersebut.
- c. Dalam rangka mempertanggungjawabkan kinerjanya, setiap penyelenggara negara harus melaksanakan tugasnya secara jujur serta memenuhi prinsip akuntabilitas baik yang terkait dengan kepatuhan terhadap hukum, proses pengambilan keputusan atau penetapan kebijakan maupun penyusunan dan pelaksanaan program
- d. Pertanggungjawaban harus disampaikan secara berkala sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, masing-masing lembaga negara harus memastikan adanya periode waktu pertanggungjawaban.
- e. Lembaga negara harus menindak-lanjuti setiap keluhan atau pengaduan yang disampaikan oleh pemangku kepentingan yang disertai identitas, mengenai penyelenggaraan pelayanan kepada publik. Untuk itu, lembaga negara harus menyusun tata cara pengelolaan keluhan dan pengaduan berdasarkan prinsip penyelesaian yang cepat, tuntas dan transparan.
- f. Lembaga negara harus melakukan evaluasi terhadap kinerja setiap penyelenggara negara secara berkala.
- g. Pertanggungjawaban lembaga negara dan penyelenggara negara diawasi oleh masyarakat dan lembaga yang diberikan kewenangan melakukan pengawasan.

### 4. Budaya Hukum

#### Prinsip Dasar

Budaya hukum mengandung unsur penegakan hukum (*law inforcement*) secara tegas tanpa pandang bulu dan ketaatan terhadap hukum oleh masyarakat berdasarkan kesadaran. Budaya Hukum harus dibangun agar lembaga negara dan penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya selalu didasarkan pada keyakinan untuk berpegang teguh pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, setiap lembaga negara dan penyelenggara negara berkewajiban untuk membangun sistim dan budaya hukum secara berkelanjutan baik dalam proses penyusunan dan penetapan perundang-undangan serta kebijakan publik maupun dalam

pelaksanaan dan pertanggungjawabannya. Penetapan perundang-undangan dan kebijakan publik harus dilakukan atas dasar kepentingan umum dan dilaksanakan secara konsekuen.

#### Pedoman Pelaksanaan

- a. Penyusunan serta penetapan perundang-undangan dan kebijakan publik harus dilakukan secara terkoordinasi, dengan mengedepankan asas-asas transparansi, akuntabilitas dan perlindungan hak asasi manusia.
  - b. Peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik harus mengandung nilai-nilai yang mendukung terwujudnya supremasi hukum demi terciptanya kepastian hukum bagi dunia usaha dan masyarakat.
  - c. Dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik, setiap penyelenggara negara harus menjalankan tugas dan kewajibannya secara profesional, jujur dan taat asas, sehingga terhindar dari praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme.
  - d. Lembaga negara harus memastikan berfungsinya lembaga hukum, sumberdaya manusia dan perangkat hukum agar menjamin terwujudnya penyelenggaraan negara yang bersih dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum.
  - e. Sanksi terhadap pelanggaran perundang-undangan dan kebijakan publik harus dilaksanakan secara taat asas sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
5. Kewajaran dan Kesetaraan

#### Prinsip Dasar

Kewajaran dan kesetaraan mengandung unsur keadilan dan kejujuran sehingga dalam pelaksanaannya dapat diwujudkan perlakuan setara terhadap pemangku kepentingan secara bertanggungjawab. Kewajaran dan kesetaraan diperlukan untuk dapat mewujudkan pola kerja lembaga negara dan penyelenggara negara yang lebih adil dan bertanggungjawab. Kewajaran dan kesetaraan juga diperlukan agar pemangku kepentingan dan masyarakat menjadi lebih mentaati hukum dan dihindari terjadinya benturan kepentingan. Untuk mencapai tujuan tersebut, dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya lembaga negara dan penyelenggara negara harus senantiasa memperhatikan kepentingan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan asas kewajaran dan kesetaraan.

#### Pedoman Pelaksanaan

- a. Setiap lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan dan atau melaksanakan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik harus mengutamakan dan melindungi hak-hak masyarakat dengan berbasis kewajaran dan kesetaraan.
- b. Untuk melaksanakan pelayanan kepada publik dengan berbasis kewajaran dan kesetaraan, lembaga negara beserta perangkatnya harus menerapkan standar pelayanan yang berkualitas.
- c. Standar pelayanan yang berkualitas disusun sesuai dengan sifat dan jenis pelayanan yang diselenggarakan dengan memperhatikan lingkungan, kepentingan dan masukan dari masyarakat.
- d. Pelaksanaan standar pelayanan yang berkualitas oleh lembaga negara

dan penyelenggara negara diawasi masyarakat serta lembaga yang diberikan kewenangan melakukan pengawasan.

- e. Setiap lembaga negara harus menerapkan kebijakan rekrutmen dan karier penyelenggara negara serta pegawai dan prajurit dalam lingkungannya, atas dasar kewajaran dan kesetaraan, tanpa membedakan agama, suku, kelompok dan golongan yang bersangkutan”.

Sedangkan menurut Sedarmayanti (2012:7), terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang bercirikan pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu sebagai berikut:

- “1. Akuntabilitas : adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi : Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan : menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan.
4. Aturan hukum : pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupaya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.”

Dilihat dari uraian prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik tersebut, tampak bahwa prinsip-prinsip dimaksud saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Setiap prinsip dapat mempengaruhi prinsip lainnya, seperti unsur akuntabilitas akan berhasil ditegakkan apabila prinsip-prinsip lainnya seperti partisipasi, transparansi dan penegakan hukum telah benar-benar dilaksanakan dengan baik. Dengan kata lain, akuntabilitas kinerja suatu organisasi penyelenggara negara merupakan hal yang terpenting menuju tata pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien

dan efektif dengan menjaga kesinergian interaktif yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* atau tata pemerintahan yang baik juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

### **2.2.7 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Good Governance**

Perkembangan kearah *good governance* bisa dilihat dari perkembangan ilmu urusan administrasi pemerintah tentang bagaimana mengurus suatu pemerintahan yang baik, kepegawaian negeri yang efisien dan efektif, perumusan tujuan pemerintahan, kepemimpinan dan penggerakan aparatur pengawasan dan sebagainya. Dari pandangan ini dapat dikatakan bahwa *good governance* erat kaitannya dengan kepemimpinan dan pendayagunaan seluruh sumber daya yang dimiliki organisasi secara efektif dan efisien ditunjang dengan kemampuan penyelenggaraan administrasi yang terintegrasi (Arsadi; 2011:14).

Menurut Arsadi (2011:14), faktor-faktor yang berpengaruh dalam penerapan *good governance* meliputi :

- “1. Kepemimpinan,
2. Sumber daya manusia,
3. Sarana dan prasarana,
4. Anggaran, dan
5. Metode kerja kebijakan dan pengendalian manajemen.

Artinya kepemimpinan dan sumber daya organisasi mempengaruhi secara langsung dalam upaya penerapan *good governance* yang diimplementasikan melalui sistem akuntabilitas.”

## 1. Kepemimpinan

Kepemimpinan dapat didefinisikan sebagai suatu perilaku dengan tujuan tertentu untuk mempengaruhi aktivitas para anggota kelompok untuk mencapai tujuan bersama yang dirancang untuk memberikan manfaat individu dan organisasi. Para pemimpin dapat menggunakan bentuk-bentuk kekuasaan atau kekuatan yang berbeda untuk mempengaruhi perilaku bawahan dalam berbagai situasi.

Pengaruh kepemimpinan dalam tujuan organisasi ditujukan untuk menjelaskan wewenang seorang pemimpin terhadap bawahannya dalam pelaksanaan dan implementasi tugas dan fungsi seorang bawahan. Disamping itu kegiatan pengarahan yang dilakukan seorang pemimpin menyangkut penjelasan tugas operasional serta pembagian tugas yang sesuai dengan kompetensi bawahan, kemampuan tersebut harus dimiliki oleh seorang pemimpin.

## 2. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia atau biasa disingkat menjadi SDM potensi yang terkandung dalam diri manusia untuk mewujudkan perannya sebagai makhluk sosial yang adaptif dan transformatif yang mampu mengelola dirinya sendiri serta seluruh potensi yang terkandung di alam menuju tercapainya kesejahteraan kehidupan dalam tatanan yang seimbang dan berkelanjutan. Dalam pengertian praktis sehari-hari, SDM lebih dimengerti sebagai bagian integral dari sistem yang membentuk suatu organisasi. Dewasa ini, perkembangan terbaru memandang SDM bukan sebagai sumber daya belaka,

melainkan lebih berupa modal atau asset bagi institusi atau organisasi. Karena itu kemudian muncullah istilah baru di luar H.R. (*Human Resources*), yaitu H.C. atau *Human Capital*. Di sini SDM dilihat bukan sekedar sebagai aset utama, tetapi aset yang bernilai dan dapat dilipatgandakan, dikembangkan (bandingkan dengan portfolio investasi) dan juga bukan sebaliknya sebagai *liability* (beban, cost). Di sini perspektif SDM sebagai investasi bagi institusi atau organisasi lebih mengemuka.

### 3. Sarana dan Prasarana

Sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat/media dalam mencapai maksud atau tujuan sedangkan prasarana adalah perangkat penunjang utama suatu proses atau usaha organisasi agar tujuan tercapai. Pembangunan maupun pengembangan sarana dan prasarana organisasi ini mengacu tugas pokok dan fungsi organisasi, sehingga misi, tujuan yang diharapkan dapat tercapai. Demikian pula kegiatan pengadaan, pengoperasian, perawatan dan perbaikan alat sangat diperlukan agar peralatan dapat dioperasikan dengan baik.

Sarana mempunyai ruang lingkup mencakup perabotan dan peralatan yang diperlukan sebagai kelengkapan setiap gedung/ruangan dalam menjalankan fungsinya untuk meningkatkan mutu efektifitas pekerjaan. Sedangkan ruang lingkup prasarana mencakup bangunan gedung kantor dan bangunan pendukung untuk operasional organisasi pada umumnya.

### 4. Sumber Dana atau Anggaran

Anggaran adalah instrumen yang sangat potensial bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, dan penggunaannya berdasarkan hukum yang



berlaku. Ruang lingkup anggaran tergantung dari aktivitas pemerintah, tetapi juga harus dalam bentuk yang memungkinkan publik dapat meneliti dengan seksama atas kebijakan-kebijakan Pemerintah tersebut. Sehingga unsur akuntabilitas sudah harus diimplikasikan dalam pengelolaan anggaran, karena pemerintah diawasi oleh parlemen dan rakyat secara langsung. Pengawasan oleh rakyat merupakan salah satu perwujudan dari partisipasi dan kepedulian rakyat dalam mengawasi kinerja pemerintah, hal itu merupakan kehendak rakyat menuju tata pemerintahan yang baik (Barata dan Trihartanto, 2004 : 22).

Anggaran merupakan kemampuan memperoleh dan mengalokasikan dana untuk pelaksanaan program/kegiatan agar tujuan organisasi tercapai sesuai yang diharapkan. Anggaran negara yang diformulasikan dalam bentuk Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran mencakup seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan selama periode tertentu. Ketersediaan anggaran yang memadai untuk pencapaian target yang ditetapkan akan sangat membantu. Disamping anggaran yang bersumber dari pemerintah, sebuah organisasi dimungkinkan mencari sumber pembiayaan dari non pemerintah dalam hal ini kerjasama dengan pihak lain untuk membiayai suatu kegiatan yang dananya tidak terakomodir dalam anggaran pemerintah.

##### 5. Metode dan Kebijakan Pengendalian Manajemen.

Metode adalah cara yang dipakai dalam melaksanakan pekerjaan. Metode dapat berupa standar operasional prosedur (SOP) yang berisi panduan dan tata cara pelaksanaan tugas operasional. Metode operasional organisasi pemerintah bersumber dari peraturan-peraturan yang ditetapkan. Kebijakan dapat diartikan

sebagai keputusan yang dibuat manajemen untuk kepentingan organisasi, sementara pengendalian manajemen adalah cara untuk melakukan evaluasi dan monitoring terhadap pelaksanaan pekerjaan agar berjalan sesuai target yang ditetapkan. Dalam kaitan ini, keteraturan metode yang dipakai dengan kebijakan yang dibuat akan dievaluasi sebagai bentuk pengendalian manajemen terhadap pelaksanaan kegiatan.

Sedangkan Menurut Meitika Yuanida (2010), dalam pelaksanaan tugas (*task*) pencapaian *good governance* dengan baik, ada beberapa faktor dan syarat yang mempengaruhi implementasi *good governance*, yaitu :

- “1. Faktor Manusia Pelaksana (*man*)
2. Faktor Partisipasi Masyarakat (*public partisipation*)
3. Faktor Keuangan Daerah (*funding or budgeting*)
4. Faktor Peralatan (*tools*)
5. Faktor Organisasi dan Manajemen (*organization and management*)”

Adapun penjelasannya sebagai berikut :

#### 1. Faktor Manusia Pelaksana (*Man*)

Berhasil atau tidaknya pelaksanaan *good governance* sebagian besar tergantung pada pemerintahan daerah (*local govt*) yang terdiri dari unsur pimpinan daerah, DPRD. Disamping itu terdapat aparatur atau alat perlengkapan daerah lainnya yaitu para pegawai daerah itu sendiri.

#### 2. Faktor Partisipasi Masyarakat (*Public Partisipation*)

Keberhasilan penyelenggaraan *good governance* juga tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakat (*public participation*). Masyarakat di daerah baik sebagai sistem maupun sebagai individu merupakan bagian integral yang sangat penting dalam sistem pemerintah

daerah. Salah satu wujud dari rasa tanggungjawab masyarakat terhadap pencapaian *good governance* adalah sikap mendukung terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Adapun wujud partisipasi aktif masyarakat antara lain:

- a. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan (*decision making*);
- b. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan (*actuation participation*);
- c. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil (*cost benefit evaluation*);
- d. Partisipasi dalam evaluasi (*evaluation participation*).

### 3. Faktor Keuangan Daerah (*Funding or Budgeting*)

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat pencapaian *good governance*. Ini berarti bahwa penerapan dan pencapaian *good governance* di daerah/lokal membutuhkan dana/financial.

### 4. Faktor Peralatan (*Tools*)

Faktor peralatan juga tergolong penting dalam pelaksanaan dan pencapaian *good governance*. Dalam pengertian ini peralatan adalah setiap benda atau alat yang digunakan untuk memperlancar dan mempermudah pekerjaan gerak dan aktivitas pemerintah dalam upaya pencapaian dan perwujudan *good governance*.

## 5. Faktor Organisasi dan Manajemen (*Organization and Management*)

Faktor kelima yang mempengaruhi pelaksanaan *good governance* adalah faktor organisasi dan manajemen meliputi fungsi manajemen: POAC (*Planning, Organizing, Actuating dan Controlling*)/POSCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Coordinating*). Agar pencapaian *good governance* dapat terwujud maka diperlukan adanya organisasi dan manajemen yang baik pula.

### 2.3 Kerangka Pemikiran

Sebagai sebuah organisasi publik, instansi pemerintah semakin dituntut untuk memperlihatkan pencapaian keberhasilan tugas pokok dan fungsinya. Keberhasilan sebuah organisasi akan banyak dipengaruhi oleh kemampuannya untuk menyampaikan informasi secara terbuka, seimbang, dan merata bagi semua pihak berkepentingan (*stakeholders*). Dengan penguasaan informasi yang seimbang, pihak-pihak yang terkait dengan organisasi dapat mengambil keputusan yang wajar. Instansi pemerintah diwajibkan untuk menyiapkan, menyusun, dan menyampaikan informasi kinerja secara tertulis, periodik, dan melembaga sebagai perwujudan normatif pertanggungjawaban. Penyampaian kinerja ini dimaksudkan sebagai pengungkapan capaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan komitmen yang telah ditetapkan, yaitu fokus organisasi untuk mencapai tingkat kinerja yang tertuang dalam rumusan tujuan dan sasaran. Instansi pemerintah yang bersangkutan harus mempertanggungjawabkan dan menjelaskan keberhasilan dan kegagalan tingkat kinerja yang dicapainya.

Berbagai pengungkapan ini dituangkan dalam dokumen-dokumen Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Menurut LAN dan BPKP (2000: 63), Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada pokoknya merupakan :

“Instrumen yang digunakan pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi.”

Dalam penelitian ini yang dimaksud Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) seperti yang telah dikemukakan oleh Wakhyudi *et al*, (2011:2) dapat dijelaskan sebagai berikut:

”Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah rangkaian proses yang sistematis dari berbagai komponen, alat dan prosedur yang dirancang untuk mencapai tujuan manajemen kinerja, yaitu perencanaan, penetapan kinerja dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah.”

Unsur-unsur yang terdapat pada Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) itu sendiri yang dikemukakan oleh LAN dan BPKP (2000:63), terdiri dari Rencana Strategis/Renstra, Rencana Kinerja, Pengukuran Kinerja, Evaluasi Kinerja, dan Analisis Akuntabilitas Kinerja.

Akuntabilitas suatu instansi yang diwujudkan melalui implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) sangat penting terhadap penerapan prinsip-prinsip *good governance*, yaitu untuk memperoleh keyakinan memadai bahwa tujuan suatu usaha atau kegiatan yang spesifik akan dapat dicapai dan dapat mencegah hilangnya sumber daya.

Sedangkan *good governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan penyelenggaraan administrasi negara yang baik. Institusi dari *governance* memiliki tiga domain yaitu *state* (negara/pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling menjalankan fungsinya masing-masing. Sementara menurut Komite Nasional Kebijakan Governance – KNKG (2008:13), terdapat lima (5) prinsip *good governance*, yaitu Demokrasi, Transparansi, Akuntabilitas, Budaya Hukum serta Kesetaraan dan Kewajaran.

Mengingat dewasa ini *good governance* merupakan salah satu topik pembahasan atau isu penting, maka hal ini menimbulkan pertanyaan tentang kapasitas *good governance* di instansi pemerintah. Hal tersebut dapat dicapai salah satunya dengan mengimplementasikan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) pada instansi pemerintah. Dengan demikian, tidak hanya memastikan peningkatan kinerja, tetapi juga menciptakan suatu lingkungan yang dapat mendorong dan memonitor terwujudnya akuntabilitas.

Menurut LAN dan BPKP ( 2000: 10-13) menjelaskan bahwa:

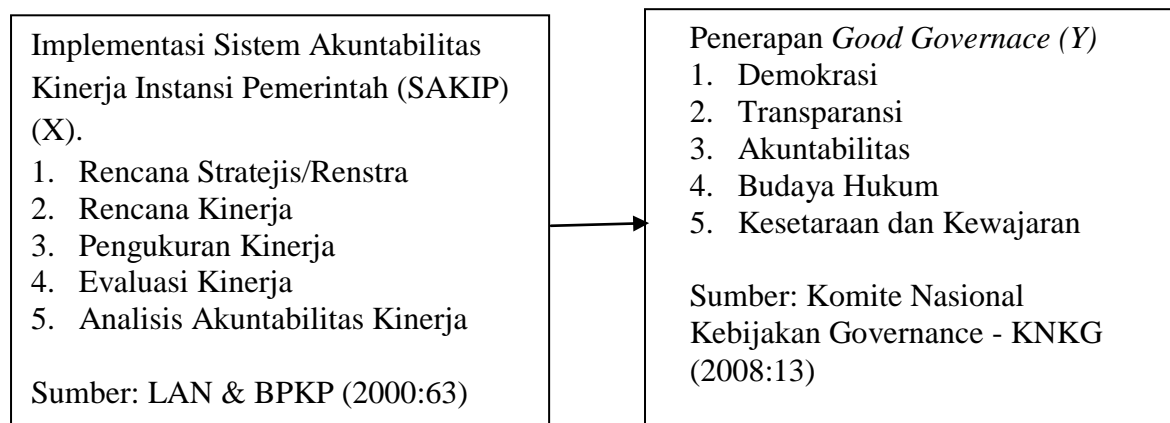
“Implementasi SAKIP dan penerapan *good governance* memiliki keterkaitan yang sangat erat berdasarkan pertimbangan bahwa pelaporan SAKIP merupakan metode reformasi yang tipikal SAKIP sebagai instrumen pertanggungjawaban/tanggung gugat/kewajiban memberikan jawaban (SAKIP sebagai salah satu sarana untuk perwujudan *good governance*; SAKIP sebagai jawaban atas tantangan Akuntansi Sektor Publik dalam mewujudkan akuntabilitas publik; serta *good governance* merupakan tujuan akhir SAKIP.”

Selanjutnya *good governance* menurut Osborne and Gaebler, OECD and World Bank dalam LAN dan BPKP (2000 :6 ) adalah:

“*Good Governance* adalah penyelenggaraan manajemen yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswataan.”

Sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dapat dikaitkan dengan penerapan *good governance* hal tersebut sesuai dengan pendapat Jajang Badruzaman dan Irna Chairunissa (2010) dalam hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan penerapan *good governance* memiliki hubungan yang kuat. Penelitian ini pada dasarnya merupakan replikasi penelitian yang dilakukan oleh Jajang Badruzaman dan Irna Chairunissa (2010) yang berjudul “Pengaruh Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) Terhadap Penerapan *Good Governance* pada 14 Dinas Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Ciamis” Alasan replikasi penelitian ini adalah ingin menguji kembali apakah dengan menggunakan teori yang sama, tetapi dengan sampel, lokasi, tahun serta indikator variabel penelitian yang berbeda akan memberikan hasil yang sama dengan penelitian terdahulu.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut di atas , maka dapat digambarkan Paradigma penelitian seperti terlihat pada gambar 2.4:



**Gambar 2.4 Kerangka pemikiran**

## 2.4 Hipotesis Penelitian

Menurut Sugiyono (2010:93) pengertian hipotesis adalah:

“Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian”.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, dan dukungan teori yang ada maka penulis membuat hipotesis penelitian sebagai berikut:

“Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah memiliki pengaruh terhadap Penerapan *Good Governace*”.