BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA DASAR PEMIKIRAN, DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Pada bagian ini penulis akan membahas mengenai pengertian dan pemahaman mengenai *good government governance*, akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah, dengan cara menganalisa data-data dan teori yang telah dikumpulkan oleh penulis yang menyangkut dengan "Pengaruh *Good government governance* dan Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah" pada Pemerintah daerah Kabupaten Ciamis.

2.1.1 *Good government Governance*

Good government governance atau yang lebih dikenal dengan *good governance* merupakan suatu tata kelola pemerintahan yang baik, yang dimaksudkan bahwa pemerintah diharuskan dapat mengelola dan menjalankan tugas pemerintahannya dengan baik dan mengikuti kaidah-kaidah *good governance.*

2.1.1.1 Pengertian *Good governance*

Terdapat beberapa pendapat yang menjelaskan mengenai pengertian *good governance*, diantaranya adalah sebagai berikut:

> Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dalam LAN & BPKP (2000:5),
>
> "T*he exercise of political, economic, and administrative authority tomanage a nation's affair at all levels".*

UNDP mendefinisikan *Good governance* adalah sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat, dalam prinsip-prinsip; partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsesus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggung jawab serta visi stratejik.

Sedangkan menurut *World Bank* dalam LAN & BPKP (2000:)

Definisi *good governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social recources for development and society".* World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang 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.

Wiranto (2012:1) dalam Auditya, Lucy dkk (2013) mengatakan bahwa:

"Good governance dapat dipahami sebagai implementasi otoritas politik, ekonomi, dan administratif dalam proses manajemen berbagai urusan publik pada berbagai level dalam suatu negara".

Dalam Wikipedia bahasa Indonesia, *good governance* merupakan seperangkat proses yang diberlakukan dalam organisasi baik swasta maupun negeri untuk menentukan keputusan. Tata kelola pemerintahan yang baik ini walaupun tidak dapat menjamin sepenuhnya segala sesuatu akan menjadi sempurna, namun apabila dipatuhi jelas dapat mengurangi penyalah-gunaan kekuasaan dan korupsi.

Definisi *Good governance* menurut LAN dan BPKP (2000:5),

"Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (society)".

Konsep mengenai *good governance* dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 dalam Siregar, Muhammad Arifin (2008), tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, dalam penjelasan Pasal 2 (d) mengartikan
"Kepemerintahan yang baik sebagai kepemimpinan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparasi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hokum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat".

Dari beberapa pendapat di atas, penulis menyimpulkan bahwa *good governance* merupakan tata kelola pemerintah yang baik yang mengatur pemerintahan dan hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, ekonomi dan politik yang dilakukan dengan mematuhi prinsip *good governance* dan bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

2.1.1.2 Prinsip *good governance*

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dalam LAN dan BPKP (2004) dalam Kusmayadi, Dedi (2009), prinsip-prinsip *good governance* meliputi:

- *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.
- *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stake holders.
- *Concensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat luas
- *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperleh kesejahteraan dan keadilian.
- *Efficiency* dan *effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat memiliki visi jauh ke depan.

2.1.1.3 Indikator dari prinsip *Good governance*

Prinsip-prinsip dari *good governance* sebetulnya berlaku dan semestinya diterapkan bagi kehidupan internasional, nasional, provinsi, lokal, maupun pribadi.

Memasuki era reformasi, sangat disadari pentingnya membangun kembali manajemen pemerintahan melalui paradigma baru (*new paradigm*) menuju *good governance*, dengan tiga prinsip dasar yaitu: (1) transparansi, (2) partisipasi, dan (3) akuntabilitas, dan kemudian menyadari pentingnya prinsip-prinsip ini.

Terdapat banyak teori dari berbagai sumber ataupun ahli mengenai prinsip-prinsip *good government governance*.

Menurut *United Nation Development Program* (UNDP) dalam LAN & BPKP (2000) prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

> "1. Partisipasi
>
> Mendorong setiap warga untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.
>
> Indikator: Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, meningkatnya kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.
>
> 2. Penegakan hukum
>
> Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.
>
> Instrumen :Peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik terhadap penegakan hukum maupun keterpaduan dari sistem yuridis (kepolisian, pengadilan dan kejaksaan).
>
> Indikator: Berkurangnya praktek KKN dan pelanggaran hukum, meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum, berlakunya nilai/norma di masyarakat (*living law*) dan adanya kepercayaan masyarakat pada aparat penegak hukum sebagai pembela kebenaran.
>
> 3.Transparansi

Menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Instrumen: peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah fasilitas database dan sarana informasi dan komunikasi dan petunjuk penyebarluasan produk-produk dan informasi yang ada di penyelenggara pemerintah, maupun prosedur pengaduan.

Indikator: Bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerahnya dan berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

4. Kesetaraan

Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Instrumen: peraturan perundang-undangan yang menjamin kesetaraan, dengan komitmen politik terhadap penegakan dan perlindungan HAM, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah penyuluhan dan fasilitas ombudsman.

Indikator: Berkurangnya kasus diskriminasi, adanya kesetaraan jender, dan meningkatnya pengisian jabatan sesuai ketentuan.

5. Daya tanggap

Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali.

Instrumen: komitmen politik untuk menerima aspirasi dan mengakomodasi kepentingan masyarakat, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah penyediaan fasilitas komunikasi, kotak saran dan layanan hotline, prosedur dan fasilitas pengaduan dan prosedur banding pada pengadilan.

Indikator: Meningkatnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah, tumbuhnya kesadaraan masyarakat, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah dan berkurangnya jumlah pengaduan.

6. Wawasan ke depan

Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga

warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya.

Indikator: Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan kekuatan hukum yang sesuai, adanya dukungan dari pelaku dalam pelaksanaan visi dan strategi dan adanya kesesuaian dan konsistensi antara perencanaan dan anggaran.

7. Akuntabilitas

Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.

Instrumen: peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawan, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

Indikator: Meningkatnya kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah, tumbuhnya kesadaran masyarakat, meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat, dan berkurangnya kasus-kasus KKN.

8. Pengawasan

Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.

Indikator: Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang, dll.) melalui media massa dan berkurangnya penyimpangan.

9. Efesiensi & Efektifitas

Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan mengunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab.

Indikator:

1) Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya penyimpangan pembelanjaan, berkurangnya biaya operasional pelayanan dan mendapatkan ISO pelayanan. Dilakukannya swastanisasi dari pelayanan masyarakat.
2) Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang, dll.) melalui media massa dan berkurangnya penyimpangan.

10. Profesionalisme

Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.

Indikator: Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya pengaduan masyarakat, berkurang KKN, mendapatkan ISO pelayanan, dan dilakukannya "fit and proper" test terhadap PNS".

2.1.1.4 Karakteristik *good governance*

UNDP menganggap bahwa *good governance* dapat diukur dan dibangun dari indikator-indikator yang komplek dan masing-masing menunjukkan tujuannya. Menurut UNDP dalam LAN dan BPKP (20000) tata Pemerintahan yang baik (*good governance*) memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Mengikutsertakan semua;
2. Transparan dan bertanggung jawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin prioritas politik, social dan ekonomi didasarkan konsensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan masyarakat yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi pembangunan.

2.1.2 Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan suatu pertanggungjawaban yang diberikan oleh suatu lembaga atau organisasi atas kinerja yang telah dilakukan. Akuntabilitas kinerja tidak hanya diperlukan oleh suatu perusahaan, tetapi pemerintah pusat maupun daerah harus melaksanakan akuntabilitas atas kinerja yang telah dilakukan selama memegang jabatan. Baik melalui laporan pertanggungjawaban pertahun, maupun melalui laporan keuangan yang dapat dipublikasikan secara luas.

2.1.2.1 Pengertian Akuntabilitas

Berdasarkan pendapat para ahli dari berbagai sumber, terdapat beberapa definisi yang menyatakan mengenai pengertian akuntabilitas, diantaranya adalah sebagai berikut:

Menurut LAN dan BPKP (2000) dalam Santosa, urip dan Yohanes (2008):

> Akuntabilitas kinerja adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Menurut Syahrudi Rasul (2002:8),

> "Akuntabilitas adalah kemampuan memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan seseorang/sekelompok orang terhadap masyarakat luas dalam suatu organisasi".

> Sedangkan menurut UNDP, akuntabilitas adalah evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi untuk dapat dipertanggung jawabkan serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang.

Menurut Mardiasmo (2009:18) ,

> "Akuntabilitas adalah pertanggung-jawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan". Sedangkan menurut Mardiasmo (2002:20), akuntabilitas publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktivitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah *(principal)* yang memiliki hak dan kewenangan untuk menerima pertanggungjawaban tersebut.

Menurut Sulistoni (2003:35) pemerintah yang *accountable* memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat.
2. Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik.
3. Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintah.

4. Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan
5. Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.

2.1.2.2 Tipe Akuntabilitas dan Dimensi Akuntabilitas

Guy Peter (2000) menyebutkan adanya 3 tipe akuntabilitas yaitu :

1) Akuntabilitas keuangan,
2) Akuntabilitas administratif, dan
3) Akuntabilitas kebijakan publik.

Dalam Syahrudin Rasul (2002:11) dimensi akuntabilitas ada 5, yaitu:

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accuntability for probity and legality*)

Akuntabilitas hukum terkait dengan dilakukannya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan, korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menjamin ditegakkannya supremasi hukum, sedangkan akuntabilitas kejujuran menjamin adanya praktik organisasi yang sehat.

2. Akuntabilitas manajerial

Akuntabilitas manajerial yang dapat juga diartikan sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*) adalah pertanggungjawaban untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien.

3.Akuntabilitas program

Akuntabilitas program juga berarti bahwa programprogram organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu dan mendukung strategi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.

4.Akuntabilitas kebijakan

Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu dilakukan.

5. Akuntabilitas finansial

Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembagalembaga publik untuk menggunakan dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi.

Akuntabilitas financial ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publikuntuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja finansial organisasi kepada pihak luar.

Dari dimensi atau perspektif akuntansi, *American Accounting Association* dalam Sadjiarto, Arja (2000) menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap:

1. Sumber daya finansial
2. Kepatuhan terhadap aturan hukum dan kebijaksanaan administratif
3. Efisiensi dan ekonomisnya suatu kegiatan
4. Hasil program dan kegiatan pemerintah yang tercermin dalam pencapaian tujuan, manfaat dan efektivitas.

Dari beberapa pendapat di atas maka dapat dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kepada pemberi amanah atas kinerja program atau kegiatan yang telah dilakukan.

2.1.2.3 Indikator Prinsip Akuntabilitas

Menurut LAN & BPKP (2000:24) dalam Nita Garnita (2008), akuntabilitas dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:

1. Akuntabilitas keuangan

   Akuntabilitas ini merupakan pertanggungjawaban lembagalembaga publik untuk menggunakan dana publik (*public money*) secara ekonomis, efisien dan efektif, tidak ada pemborosan dan kebocoran dana, serta korupsi. Akuntabilitas financial ini sangat penting karena menjadi sorotan utama masyarakat. Akuntabilitas ini mengharuskan lembaga-lembaga publikuntuk membuat laporan keuangan untuk menggambarkan kinerja financial organisasi kepada pihak luar.

2. Akuntabilitas Manfaat

   Pada dasarnya akuntabilitas mafaat memberikan perhatian kepada hasil-hasil dari kegiatan pemerintahan.

3. Akuntabilitas Prosedural

   Akuntabilitas memfokuskan kepada informasi mengenai tingkat kesejahteraan sosial. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan

mempertimbangkan dampak dimasa depan. Dalam membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu dilakukan.

Menurut Dadang Solihin (2007) indikator minimum akuntabilitas yaitu :

1. Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan
2. Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan
3. Adanya output dan outcome yang terukur

Perangkat indikator akuntabilitas yaitu sebagai berikut :

1) Adanya *Standart Operating Procedure* dalam Penyelenggaraan urusan pemerintahan atau dlam penyelenggaraan kewenangan/ pelaksanaan kebijakan
2) Mekanisme pertanggungjawaban
3) Laporan tahunan
4) Laporan pertanggungjawaban
5) Sistem pemantauan kinerja penyelenggara negara
6) Sistem pengawasan
7) Mekanisme reward and punishment.

2.1.3 Kinerja Instansi Pemerintah

Kinerja instansi pemerintah merupakan suatu capaian atau hasil kerja program dan kebijakan dari pemerintah berdasarkan tugas yang dibebankan kepadanya. Sebagai bentuk pertanggung jawaban kinerjanya, pemerintah juga

memberikan laporan kinerja kepada pemerintah pusat (presiden) dan juga masyarakat luas.

2.1.3.1 Pengertian Kinerja

Menurut Mahsun (2006:4) dalam Auditya, Lucy dkk (2013) menyatakan bahwa Kinerja adalah kemampuan kerja yang ditunjukkan dengan hasil kerja.

Sedangkang menurut Bastian (2010:274) dalam Auditya, Lucy dkk (2013)

> Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi.

Dalam PP No. 58 Tahun 2005 Pasal 1 ayat 35 menyatakan:

> Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Pengertian kinerja menurut Sulistiyani (2003:223),

> Kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha, dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya.

Sedangkan menurut Bernardin dan Russel dalam Sulistiyani (2003:223-224) menyatakan bahwa:

> Kinerja merupakan catatan *outcome* yang dihasilkan dari fungsi pegawai tertentu atau kegiatan yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Menurut Rivai dan Basri (2005):

> Pengertian kinerja adalah kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan sesuatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawab dengan hasil seperti yang diharapkan.

Menurut Bambang Guritno dan Waridin (2005) kinerja merupakan perbandingan hasil kerja yang dicapai oleh karyawan dengan standar yang telah ditentukan.

Sedangkan menurut Hakim (2006) mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja yang dicapai oleh individu yang disesuaikan dengan peran atau tugas individu tersebut dalam suatu perusahaan pada suatu periode waktu

> tertentu, yang dihubungkan dengan suatu ukuran nilai atau standar tertentu dari perusahaan dimana individu tersebut bekerja. Kinerja merupakan perbandingan hasil kerja yang dicapai oleh pegawai dengan standar yang telah ditentukan (Masrukhin dan Waridin, 2004).
>
> Menurut Marwansyah (2010:228) berpendapat bahwa:
>
> Kinerja adalah pencapaian/ prestasi seseorang berkenaan dengan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Kinerja dapat pula dipandang sebagai perpaduan dari hasil kerja (apa yang harus dicapai oleh seseorang) dan kompetensi (bagaimana seseorang mencapainya).

Dari beberapa pengertian di atas, kinerja merupakan gambaran tingkat pencapaian dalam pelaksanaan suatu program atau kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan standar tertentu dan bertanggungjawab untuk memberikan laporan kepada pemberi kerja.

2.1.3.2 Pengertian Kinerja Instansi Pemerintah

> Dalam MenPAN(2007) menyatakan:
>
> Kinerja Instansi Pemerintah adalah "gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.
>
> Menurut Arsyiaty, dkk (2008) dalam Usman dan Lukman (2014)
>
> Kinerja instansi merupakan tingkat pencapaian hasil dari suatu kegiatan dalam sebuah instansi pemerintah sehubungan dengan penggunaan dana sesuai dengan kuantitas dan kualitas terukur dengan menggunakan prinsip efisiensi dan efektifitas.
>
> Sedangkan kinerja Pemerintah Daerah menurut Mahsun (2006:25) dalam Usman dan Lukman (2014):
>
> Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi.

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa: "kinerja instansi pemerintah merupakan gambaran tingkat pencapaian hasil kerja pemerintah,

sebagai penjabaran visi, misi dan strategi pemerintah, yang menggambarkan keberhasilan atau kegagalan pemerintah itu sendiri".

2.1.3.3 Indikator Kinerja

Mahmudi (2005) dalam Astuti, Ratih Widya:2011 menyatakan bahwa:

> "Indikator kinerja hendaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain sederhana dan mudah dipahami; dapat diukur; dapat dikuantifikasikan (rasio, presentase, angka); dikaitkan dengan standar atau target kinerja; berfokus pada *customer service*, kualitas, dan efisiensi; dan dikaji secara teratur".

Menurut Sumarsono (2010: 84) dalam Auditya, Lucy dkk (2013) menyatakan bahwa:

> Indikator pengukuran kinerja yang baik mempunyai karakteristik *relevant*, *unambiguous*, *cost-effective*, dan *simple*, serta berfungsi sebagai sinyal yang menunjukkan bahwa terdapat masalah yang memerlukan tindakan manajemen dan investigasi lebih lanjut

Menurut Mahsun (2006: 77) dalam Usman dan Lukman (2014) menyatakan Indikator kinerja Pemerintah Daerah terdapat beberapa jenis yaitu:

1. Indikator masukan (Input), adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.

Misalnya:

- Jumlah dana yang dibutuhkan.
- Jumlah pegawai yang dibutuhkan.
- Jumlah infrastruktur yang ada.
- Jumlah waktu yang digunakan.

2. Indikator proses (Process). Dalam indikator ini, organisasi/ instansi merumuskan ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketepatan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan tersebut. Rambu yang paling dominan dalam proses adalah tingkat efisiensi dan ekonomis pelaksanaan kegiatan organisasi/ instansi. Misalnya:

   - Ketaatan pada peraturan perundangan.
   - Rata-rata yang diperlukan untuk memproduksi atau menghasilkan layanan jasa

3. Indikator keluaran (Output), adalah sesuatu yang diharapkan langsungdapat dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau non-fisik.Indikator ini digunakan untuk mengukur keluaran yang dihasilkan dari suatu kegiatan.

   Misalnya:

   - Jumlah produk atau jasa yang dihasilkan.
   - Ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa.

4. Indikator hasil (Outcomes), segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Outcome menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil lebih tinggi yangmungkin mencakup kepentingan banyak pihak. Dengan indikator ini, organisasi/instansi akan dapat mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk output memang dapat dipergunakan sebagaimanamestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.

   Misalnya:

   - Tingkat kualitas produk atau jasa yang dihasilkan.
   - Produktivitas para karyawan atau pegawai.

5. Indikator manfaat (Benefit), adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator manfaat menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator hasil. Misalnya:

   - Tingkat kepuasan masyarakat.
   - Tingkat partisipasi masyarakat.

6. Indikator dampak *(Impact*), pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif. Misalnya:

   - Peningkatan kesejahteraan masyarakat.
   - Menurunnya jumlah pengangguran.

Sesuai konsep tersebut, maka indiktor Kinerja Instansi Pemerintah dapat dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut:

1. Efektivitas

   Efektivitas berkaitan erat dengan pencapaian akhir, efektivitas menyediakan jasa-jasa yang baik sehingga memungkinkan pihak yang berwenang untuk mengimplementasikan kebijakan dan tujuannya.

2. Pertumbuhan Pegawai

Keterlibatan pegawai pemerintah merupakan salah satu cara terbaik dalam budaya positif pengukuran kinerja.

3. Kepuasan Pelanggan atau Masyarakat

Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan kepada masyarakat yang mempunyai kepentingan pada lembaga ini sesuai dengan tugas pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Setiap organisasi atau instansi, baik itu instansi pemerintah maupun swasta, dalam melaksanakan suatu program selalu diarahkan untuk mencapai tujuannya. Keberhasilan atau kegagalan program yang dijalankan merupakan gambaran dari dari suatu kinerja. Menurut Peraturan Permerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Sebagai suatu informasi atas kinerja yang telah dijalankan, maka pemerintah daerah harus memberikan laporan sebagai pertanggungjawaban tehadap publik berupa laporan kinerja. Dalam proses penyampaian laporan kinerja, pimpinan Satuan Kerja menyusun dan menyampaikan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah kepada Pimpinan Unit Kerja. Pimpinan unit kerja menyusun laporan kinerja tahunan tingkat unit kerja berdasarkan perjanjian kinerja yang disepakati dan menyampaikannya kepada Menteri/Pimpinan Lembaga. Menteri/Pimpinan Lembaga dapat menetapkan suatu petunjuk pelaksanaan internal mekanisme penyampian perjanjian kinerja dan pelaporan kinerja.

Kepala SKPD menyusun laporan kinerja tahunan berdasarkan perjanjian kinerja yang disepakati dan menyampaikannya kepada Gubernur/Bupati/Walikota,

paling lambat 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Bupati/Walikota menyusun Laporan Kinerja Tahunan pemerintah Kabupaten/Kota berdasarkan perjanjian kinerja yang ditandatangani dan menyampaikannya kepada Gubernur. Dan Gubernur/Bupati/Walikota menyusun laporan kinerja tahunan berdasarkan perjanjian kinerja yang ditandatangani dan menyampaikannya kepada Menteri Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Menteri Dalam Negeri paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Laporan kinerja pemerintah daerah, dilaporkan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban pemerintah (LPJ) dan laporan keuangan. Sesuai dengan ketentuan UU No.32 dan 33 Tahun 2004, PP No. 24 Tahun 2005, dan PP No. 58 Tahun 2005, pemerintah daerah disyaratkan untuk dapat menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah sebagai bagian dari LKPJ Kepala Daerah. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 31 mengatur bahwa Kepala Daerah harus memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa Laporan Keuangan. Laporan Keuangan tersebut setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan Atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Menurut PerMenPAN Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja Dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah, Laporan kinerja merupakan bentuk akuntabilitas dari

pelaksanaan tugas dan fungsi yang dipercayakan kepada setiap instansi pemerintah atas penggunaan anggaran.

Akuntabilitas kinerja adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggung jawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target kineja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik (PerPres Nomor 29 Tahun 2014).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, *United Nation Development Program* (UNDP) dalam LAN dan BPKP (2004) dalam Kusmayadi, Dedi (2009), akuntabilitas merupakan elemen terpenting dan menjadi prinsip pokok dalam rangka terwujudnya tata kelola pemerintah yang baik *(good governance).*

2.2.1. Pengaruh *Good governance* terhadap Kinerja

Penelitian Hermanson (2003), mengenai hubungan antara penerapan *Good government governance* dengan kinerja organisasi menyatakan bahwa:

> Penerapan *Good government governance* berasosiasi dengan kinerja organisasi. Suatu organisasi akan sangat terbantu kinerjanya apabila dalam organisasi tersebut menerapkan *Good government governance*, begitu juga dalam pemerintahan apabila *Good government governance*-nya bagus maka kinerjanya juga akan bagus, dan hal itu akan membuat output yang dihasilkan juga akan bagus. Hal tersebut menunjukkan bahwa kewajiban penerapan *Good government governance* merupakan suatu hal yang tepat.dalam suatu pemerintah.

Dalam pengukuran kinerja, ini dihubungkan dalam penerapan prinsip *Good governance*. Seperti yang dikatakan oleh (Yudhiantara,2009) dalam Yusuf, Dedi (2009):

> *Good governance* adalah suatu mekanisme kerja, dimana aktivitas pemerintahan berorientasi pada terwujudnya keadilan sosial dimana pemerintah diharapkan mampu secara maksimal melaksanakan 3 fungsi dasarnya yakni *service,development,empowerment*. Adapun konsekuensi dari pelaksanaan *good governance*, setidaknya terlihat dari 3 hal berikut : pertama pemerintah mengambil posisi sebagai fasilitator dan *advocator* kepentingan *public*, kedua adanya perlindungan yang nyata terhadap "ruang dan wacana" *public*, serta yang ketiga mengakui dan menghormati kemajemukan politik dalam rangka mendorong partisipasi dan mewujudkan desentralisasi sehingga dapat meningkatkan kinerja pemerintah.

Menurut Pratikno (2009:10),

> *Good governance* selain merujuk mekanisme pasar yang dianggap paling efisien dalam pengelolaan sumberdaya, *good governance* juga dirumuskan sebagai pola pemerintahan yang demokratis. *Good governance* sebagai *democratic politics* ini ditandai oleh beberapa karakter, seperti transparansi, partisipasi, representasi, akuntabilitas dan penegakkan hak asasi manusia. Sedangkan menurut Tjokroamidjojo (2006:11) "*good governance*" dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat dari fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dicapai transaksi-transaksi dengan biaya transaksi paling rendah.

2.2.2. Pengaruh akuntabilitas terhadap Kinerja

Dalam PP Nomor 108, Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan PP Nomor 105, Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. PP Nomor 108, Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk menjelaskan kinerja penyelenggaraan pemerintah kepada masyarakat.

Dalam penjelasan PP Nomor 108 ini dikemukakan bahwa:

> Untuk menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintah daerah, pada prinsipnya masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah lima tahun. Pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah kepada DPRD bukan merupakan wahana untuk menjatuhkan Kepala Daerah, melainkan merupakan wahana untuk penilaian dan perbaikan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

> Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah instrumen yang digunakan instansi pemerintah dalam memenuhi kewajiban untuk mempertanggujawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi yang terdiri dari berbagai komponen yg merupakan suatu kesatuan yaitu perencanaan stratejik, perencanaan kinerja, pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja.

Hubungan akuntabilitas dan kinerja menurut James B. Whittaker (1993) dalam Indra (2001) menyatakan bahwa:

> "Pengukuran/penilaian kinerja adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas."

> Menurut Ormond and Loffler (2002) dalam Mardiasmo (2006) menyatakan:
>
> Pengukuran kinerja memiliki kaitan erat dengan akuntabilitas, seperti halnya akuntabilitas memiliki kaitan erat dengan NPM. Untuk memantapkan mekanisme akuntabilitas, diperlukan manajemen kinerja yang di dalamnya terdapat indikator kinerja dan target kinerja, pelaporan kinerja, dan mekanisme *reward and punishment.*

2.2.3. Pengaruh *Good governance* dan Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah

Berikut merupakan beberapa pendapat yang menjelaskan mengenai keterkaitan antara hubungan *good governance* dan akuntabilitas:

> Menurut AKIP (LAN & BPKP, 2000) bahwa:
>
> Proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam menyediakan *Public Good and Sevices* di sebut Governance (pemerintah atau kepemerintahan), sedang praktek terbaiknya disebut *Good governance* (kepemerintahan yang baik). Dituntut dalam pelaksanaan yaitu; Koordinasi (*aligment*) yang baik dan Integrasi, Profesionalisme serta Etos Kerja dan Moral yang tinggi. Mewujudkan pemerintah yang baik diperlukan *komitmen* dari semua pihak (pemerintah dan masyarakat). Sedangkan *Wujud Kepemerintahan Yang Baik* (*Good governance*) adalah Penyelenggaraan Negara yang solid dan bertanggung jawab dan efektif dan efisien dengan mensinergikan interaksi yang konstruktif diantara domein domein Negara.

Menurut PP No.101 tahun 2000,

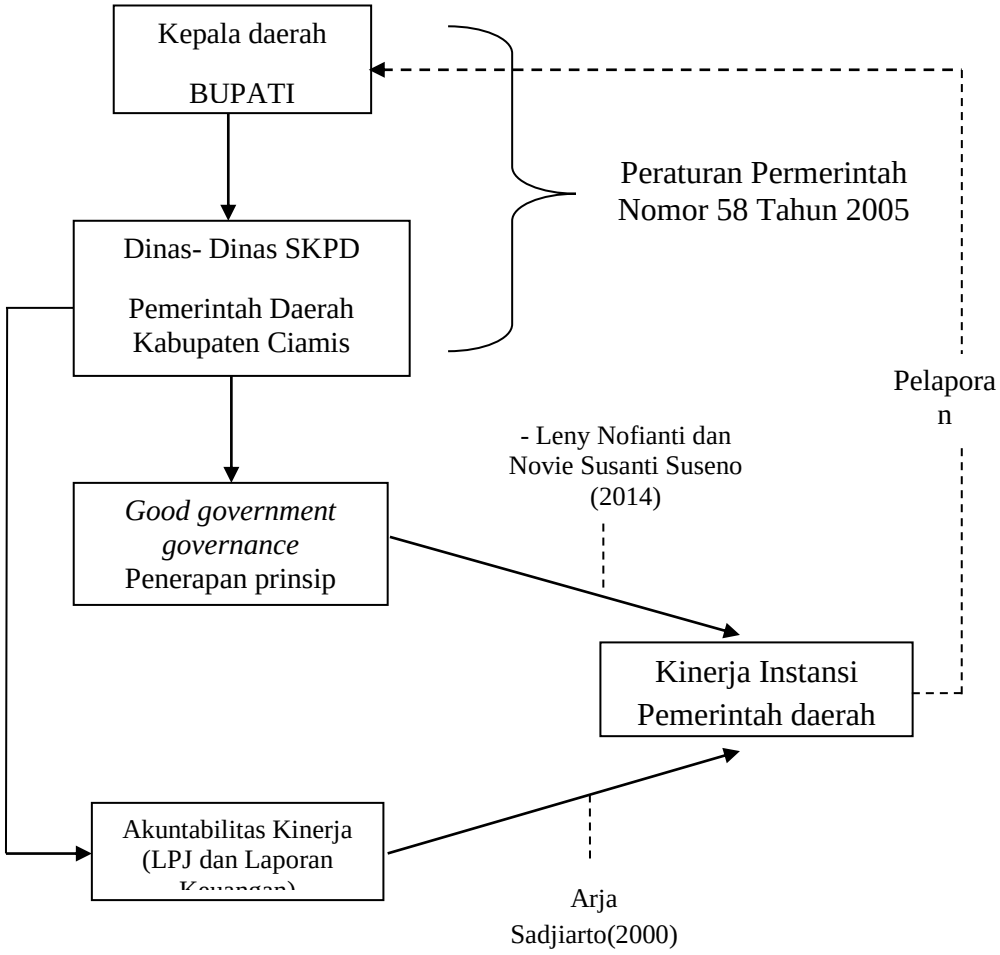
> "Ciri-ciri untuk mewujudkan *good governance* yaitu: Profesionalitas, akutanbilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat".

Konsep *good governance* sejak tahun 1991 dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral seperti JICA, OECD, GTZ (Keban ; 2000, 52). Mereka memberikan tekanan pada beberapa indikator *good governance*, antara lain :

(1) Demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah;
(2) Hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku;
(3) Partisipasi rakyat;
(4) Efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik;
(5) Pengurangan anggaran militer;
(6) Tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Menurut LAN (2011):

> Akuntabilitas secara universal bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan guna merespon tuntutan masyarakat yang menginginkan setiap lembaga pemerintah yang menggunakan dan melaksanakan anggaran, memberikan pertanggung jawabannya kepada pihak yang memberikan mandat terkait dengan program kegiatan dan anggaran yang dipergunakan tersebut. Tuntutan masyarakat yang lain adalah agar dibentuk suatu aturan atau kebijakan pemerintah yang bersifat nasional yang mewajibkan seluruh instansi/lembaga pemerintah memberikan pertanggungjawabannya pada tiap akhir tahun anggaran, hal ini dilaksanakan sebagai upaya untuk mewujudkan tata kepemerintahan yang baik (*good governance*)



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.2.4. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang berkaitan mengenai Pengaruh *good government governance* dan akuntabilitas terhadap kinerja instansi pemerintah bukanlah penelitian pertama kali. Berikut tabel mengenai persamaan dan perbedaan dengan peneliti sebelumnya:

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Sumber	Judul	Hasil	Persamaan	Perbedaan
1	Leny Nofianti dan Novie Susanti	*Factors affecting implementation of good*	Implementasi GGG berpengaruh postif terhadap	Variable yang diteliti sama, yakni *good*	Tempat dan waktu penelitian berbeda serta

	Suseno, 2014 Procedia-Social and Behavioral Sciences 164(2014) 98-105	*government governance and their implications towards performance accountability.*	akuntabilitas kinerja	*government governance* terhadap akuntabilitas	tidak menggunakan variabel kinerja instansi pemerintah sebagai variabel dependen
2	Lucy Auditya dkk, 2013 Jurnal Fairness Volume 3, Nomor1, 2013:21-41	Analisis pengaruh akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah.	Akuntabilitas pengelolaan keuangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pemerintah daerah.	Variabel yang diteliti sama, yakni akuntabilitas dan kinerja pemerintah daerah.	Tempat dan waktu penelitian berbeda serta tidak ada variabel *good governance* sebagai variabel independen.
3	Mardiasmo, 2006 Jurnal Akuntansi Pemerintah Vol. 2, No. 1, Mei 2006 Hal 1-17	Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Sarana *Good governance*	Akuntansi sektor publik, yang diartikulasikan melalui akuntansi manajemen, akuntansi keuangan, dan auditing sektor publik, pengembangan dan pengaplikasian nya sebagai alat untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas public dalam mencapai *good*	Variabel yang diteliti sama, yaitu akuntabilitas dan *good governance*	Waktu dan tempat penelitian berbeda, serta tidak ada variabel kinerja instansi pemerintah.

			governance.		
4	Desmiyawati & Wulan Witaliza, (2012) Pekbis Jurnal, Vol.4, No.1, Maret 2012: 26-33	Pengaruh komitmen organisasi, pengendalian intern dan akuntabilitas publik terhadap kinerja organisasi (studi empiris pada Rumah Sakit Swasta di Provinsi Riau)	- Komitmen organisasi berpengaruh terhadap kinerja, dengan akuntabilitas sebagai variabel intervening - Pengendalian *intern* berpengaruh terhadap kinerja dengan akuntabilitas publik sebagai variabel intervening.	Variabel yang diteliti sama, yakni akuntabilitas dan kinerja	Tempat dan waktu penelitian berbeda, serta tidak ada variabel *good governance* sebagai variabel independen.

2.2.5. Hipotesis

Menurut Sugiyono (2014:96) mengungkapkan bahwa:

> "Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan".

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis mencoba menyatakan hipotesis penelitian sebagai berikut:

a. *Good government governance* berpengaruh terhadap Kinerja Instansi pemerintah.

b. Akuntabilitas berpengaruh terhadap Kinerja Instansi pemerintah.