BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

Pada Kajian Pustaka penulis akan membahas mengenai pengertian dan pemahaman Transparansi, Akuntabilitas, dan Kinerja Instansi Pemerintah dengan menganalisa data-data maupun teori yang telah dikumpulkan oleh penulis yang berhubungan dengan judul skripsi **"Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah Pada Dinas di Kota Bandung".**

2.1.1 Transparansi

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak -pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Ada beberapa pengertia tentang transparansi publik yaitu :

Menurut Nico Andrianto (2007:20) Transparansi adalah "Keterbukaan secara sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik."

Menurut Abdul Hafiz (2000:40) Tanjung Transparansi adalah "Keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintahan dalam sumber daya yang di percayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan ."

Dari kedua definisi di atas penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Transparansi merupakan keterbukaan pemerintah kepada masyarakat untuk

mengakses informasi berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggung jawaban pemerintah tersebut.

2.1.2 Indikator Transparansi

Prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi mengenai kebijakan, proses pembuatan, pelaksanaan, dan hasil yang dicapai. Prinsip ini menekankan kepada 2 aspek:

a. Komunikasi publik oleh pemerintah.
b. Hak masyarakat terhadap akses informasi.

Menurut Krina (2003:17) Indikator-indikator dari Transparansi adalah sebagai berikut :

1. Penyediaan informasi yang jelas tentang tanggung jawab.
2. Kemudahan akses informasi.
3. Menyusun suatu mekanisme pengaduan jika ada peraturan yang dilanggar atau permintaan untuk membayar uang suap.
4. Meningkatkan arus informasi melalui kerjasama dengan media massa dan lembaga non pemerintah.

2.1.3 Akuntabilitas

Akuntabilitas publik hanya dikenal di negara yang menerima konsep-konsep demokrasi yang menganggap rakyat sebagai faktor yang sangat penting. Asas akuntabilitas menetapkan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu negara.

Ada beberapa definisi tentang akuntabilitas di antaranya adalah :

Menurut Mardiasmo (2002:20) Akuntabilitas Publik adalah "Kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan mengungkapkan segala aktifitasnya dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah *(principal)* yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut".

Menurut Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah Bappenas & Depdagri (2002:19) Akuntabilitas publik adalah "Prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan".

Dengan pengertian di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa akuntabilitas publik adalah suatu pertanggungjawaban kepada Masyarakat atau lembaga-lembaga yang bersangkutan dalam menjalankan aktifitasnya atau tanggung jawabnya.

2.1.3.1 Sifat Akuntabilitas

Laporan keuangan pemerintah harus menyediakan informasi yang dapat dipakai oleh pengguna laporan keuangan untuk menilai akuntabilitas pemerintahan dalam membuat keputusan ekonomi, sosial dan politik. Akuntabilitas diartikan sebagai hubungan antara pihak yang memegang kendali dan mengatur entitas dengan pihak yang memiliki kekuatan formal atas pihak pengendali tersebut. Dalam hal ini dibutuhkan juga pihak ketiga yang *accountable* untuk memberikan penjelasan atau alasan yang masuk akal terhadap seluruh kegiatan yang dilakukan dan hasil usaha yang diperoleh sehubungan dengan pelaksanaan suatu tugas dan pencapaian suatu tujuan tertentu.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, akuntabilitas pemerintah tidak dapat diketahui tanpa pemerintah memberitahukan kepada rakyat tentang informasi sehubungan dengan pengumpulan sumber daya dan sumber dana masyarakat beserta penggunaannya. Akuntabilitas dapat dipandang dari berbagai perspektif. Dari perspektif akuntansi, *American Accounting Association* menyatakan bahwa akuntabilitas suatu entitas pemerintahan dapat dibagi dalam empat kelompok, yaitu akuntabilitas terhadap:

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

Sedangkan dari perspektif fungsional, akuntabilitas dilihat sebagai suatu tingkatan dengan lima tahap yang berbeda yang diawali dari tahap yang lebih banyak membutuhkan ukuran-ukuran obyektif (*legal compliance*) ke tahap yang membutuhkan lebih banyak ukuran-ukuran subyektif . Tahap-tahap tersebut adalah:

1. *Probity and legality accountability* Hal ini menyangkut pertanggungjawaban penggunaan dana sesuai dengan anggaran yang telah disetujui dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*compliance*).
2. *Process accountability* Dalam hal ini digunakan proses, prosedur, atau ukuran-ukuran dalam melaksanakan kegiatan yang ditentukan (*planning, allocating and managing*).
3. *Performance accountability* Pada level ini dilihat apakah kegiatan yang dilakukan sudah efisien (*efficient and economy*).
4. *Program accountability* Di sini akan disoroti penetapan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tersebut (*outcomes and effectiveness*).
5. *Policy accountability* Dalam tahap ini dilakukan pemilihan berbagai kebijakan yang akan diterapkan atau tidak (*value*).

Akuntabilitas pemerintahan di negara yang menganut paham demokrasi sebenarnya tidak lepas dari prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat. Pemerintahan demokrasi menjalankan dan mengatur kehidupan rakyat dalam bernegara dengan mengeluarkan sejumlah aturan serta mengambil dan menggunakan sumber dana masyarakat. Pemerintah wajib memberikan pertanggungjawabannya atas semua aktivitasnya kepada masyarakat. Seiring dengan meningkatnya aktivitas pemerintah dalam pengaturan perdagangan dan industri, perlindungan hak asasi dan

kepemilikan serta penyediaan jasa sosial, timbul kesadaran yang luas untuk menciptakan system pertanggungjawaban pemerintah yang lebih komprehensif. Sistem tersebut antara lain meliputi sistem anggaran pendapatan dan belanja, organisasi pelayanan pemerintah, manajemen wilayah yang profesional serta pengembangan praktik akuntansi dan pelaporan keuangan.

Ternyata dalam pelaksanaannya, keingintahuan masyarakat tentang akuntabilitas pemerintahan tidak dapat dipenuhi hanya dengan informasi keuangan saja. Masyarakat ingin tahu lebih jauh apakah pemerintah yang dipilihnya telah beroperasi dengan ekonomis, efisien dan efektif. Beberapa teknik yang dikembangkan untuk memperkuat sistem akuntabilitas sangat dipengaruhi oleh metode yang banyak dipakai dalam akuntansi, manajemen dan riset seperti *management by objectives*, anggaran kinerja, riset operasi, audit kepatuhan dan kinerja, akuntansi biaya, analisis keuangan dan survey yang dilakukan terhadap masyarakat sendiri. Teknik-teknik tersebut tentunya juga dipakai oleh pemerintah sendiri untuk meningkatkan kinerjanya.

2.1.3.2 Ciri-Ciri Pemerintahan Yang Accountable

Finner dalam Joko Widodo menjelaskan akuntabilitas sebagai konsep yang berkenen dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan borokrasi. Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparat untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menetukan *accountable* atau tidaknya sebuah birokrasi.

Terdapat beberapa ciri pemerintahan yang *accountable* di antaranya sebagai berikut :

1. Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat.
2. Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi public.
3. Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proposional.
4. Mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan.
5. Adanya sasaran bagi public untuk menilai kinerja (*performance*) pemerintah. Dengan pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program/kegiatan pemerintah.

2.1.3.3 Macam Akuntabilitas

Dalam Akuntabilitas publik ada dua macam akuntabilitas diantaranya Akuntabilitas Vertikal (*vertical accountability*) dan Akuntabilitas Horizontal (*horizontal accountability*) yang mempunyai definisi sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Vertikal (*vertical accountability*)

Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misalnya pertanggungjawaban unit – unit kerja (dinas) kepada pemerintah daerah, pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat kepada MPR.

2. Akuntabilitas Horizontal (*horizontal accountability*)

Pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) adalah pertanggung jawaban pada masyarakat luas.

2.1.3.4 Dimensi Akuntabilitas

Dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh lembaga-lembaga publik tersebut antara lain (Hopwood dan Tomkins, 1984, Elwood, 1993).

1. Akuntabilitas hukum dan kejujuran (*accountability for probility and legality*),
2. Akuntabilitas Proses *(process accountability),*
3. Akuntabilitas program (*program accountability*),
4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*)

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran

Akuntabilitas hukum dan kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berprilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku. Penggunaan dana publik harus dilakukan secara benar dan telah mendapatkan otorisasi. Akuntabilitas hukum berkaitan dengan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaraktan dalam menjalankan organisasi, sedangkan akuntabilitas kejujuran berkaitan dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*), korupsi dan kolusi. Akuntabilitas hukum menuntut penegakan hukum (law enforcement), sedangkan akuntabilitas kejujuran menuntut adanya praktik organisasi yang sehat tidak terjadi malpraktek dan maladministrasi.

2. Akuntabilitas Proses

Akuntabilitas proses terkait dengan prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, system informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasikan melalui pemberian pelayanan publik yang cepat responsive, dan murah biaya.

3. Akuntabilitas Program

Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

Lembaga-lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program. Dengan kata lain akuntabilitas program berarti bahwa program-program organisasi hendaknya merupakan program yang bermutu yang mendukung strategi dan pencapaian misi, visi, dan tujuan organisasi.

4. Akuntabilitas Kebijakan

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Lembaga-lembaga publik hendaknya dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan dampak dimasa depan. Dalam membuat kebijakan harus mempertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu diambil, siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholder*) mana yang

akan terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak (negatif) atas kebijakan tersebut.

2.1.3.5 Indikator Akuntabilitas

Dari dimensi akuntabilitas yang telah di jelaskan dan disebutkan di atas yang bersumber dari (Hopwood dan Tomkins, 1984, Elwood, 1993) dimensi tersebut dapat di turenkan menjadi indikator akuntabilitas adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran

a. Kepatuhan terhadap hukum.

b. Penghindaran korupsi dan kolusi.

2. Akuntabilitas Proses

a. Adanya Kepatuhan Terhadap Prosedur.

b. Adanya pelayanan publik yang responsif.

c. Adanya pelayanan publik yang cermat.

d. Adanya pelayanan publik yang biaya murah.

3. Akuntabilitas program:

a. Alternatif program yang memberikan hasil yang optimal.

b. Mempertanggung jawabkan yang telah dibuat.

4. Akuntabilitas Kebijakan

a. pempertanggungjawabkan kebijakan yang telah diambil.

2.1.4 Kinerja Instansi Pemerintah

Menurut Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran dimaksud merupakan hasil dari suatu penilaian (*assessment)* yang sistematik dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak.

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Selanjutnya, dikatakan bahwa pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran *(goals and objectives)* dengan elemen kunci sebagai berikut:

a. Perencanaan dan penetapan tujuan.
b. Pengembangan ukuran yang relevan.
c. Pelaporan formal atas hasil.
d. Penggunaan informasi.

Pengukuran kinerja dalam organisasi pemerintahan bukanlah suatu aktivitas yang baru. Tiap departemen, satuan kerja, dan unit pelaksana tugas telah diprogram untuk mengumpulkan informasi berupa laporan berkala (triwulan/semester/tahunan) atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi. Namun sayangnya, pelaporan ini lebih memfokuskan pada *input* (masukan) seperti jumlah tenaga, dana, dan lain-lain. Kadangkala ada juga instansi yang melaporkan *output* (keluaran) dari program yang dilaksanakan, misalnya jumlah kilometer jalan maupun unit jembatan yang dibangun,

jumlah transmigran yang berhasil dipindahkan, dan lain-lain. Informasi atas *input* dan *output* dari pelaporan tersebut bukannya tidak penting, namun melalui pengukuran kinerja fokus pelaporan bergeser dari besarnya jumlah sumber daya yang dialokasikan ke hasil yang dicapai dari penggunaan sumber daya tersebut.

Ada beberapa definisi tentang kinerja diantaranya adalah :

Menurut LAN dan BPKP (Modul 3:Pengukuran kinerja instansi pemerintah) Kinerja Instansi Pemerintah adalah "Pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja tidak dimasukkan untuk berperan sebagai mekanisme untuk memberikan penghargaan/hukuman (reward/punishment), akan tetapi pengukuran kinerja perperan sebagai alat komunikasi dan alat manajemen untuk pemperbaiki kinerja organisasi".

Menurut (LAN:2003) Kinerja Instansi Pemerintah adalah "Kinerja 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".

Dengan beberapa definisi di atas penulis dapat menyimpulkan tentang kinerja yaitu tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam pencapaian dari visi dan misi yang sudah di tetapkan.

2.1.4.1 Manfaat Penilaian Kinerja

Salah satu sarana manajemen paling panting yang harus dibebankan agar tujuan organisasi dapat tercapai adalah faktor manusia. Tanpa manusia yang

berkualitas, betapapun canggihnya sistem yang dirancang, tujuan organisasi mungkin hanya sekedar angan-angan saja. Disamping sarana, prinsip-prinsip organisasi harus pula dipenuhi seperti adanya pembagian tugas yang adil, pendelegasian tugas. rentang kekuasaan, tingkat pengawsan yang cukup, kesatuan perintah dan tanggung jawab serta koordinasi masing-masing unit merupakan suat hal yang harus terus menerus disempurnakan.

Untuk itu penilaian kinerja dimanfaatkan oleh manajemen untuk hal-hal sebagai berikut :

1. Mengelola operasi organisasi secara efektif dan efisian melalui pemitivasian karyawan secara maksimum.
2. Membantu pengambilan keputusan yang bersangkutan dengan karyawan seperti promosi, transfer dan pemberhentian.
3. Mengidentifikasi kebutuhan pelatihan dan pengembangan karyawan dan untuk menyediakan kriteria seleksi dan evaluasi program pelatihan karyawan.
4. Menyediakan umpan balik bagi karyawan mengenai bagaimana atasan mereka menilai kinerja mereka.
5. Menyediakan suatu dasar bagi distribusi penghargaan.

2.1.4.2 Indikator Kinerja

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah di tetapkan, dengan pemperhatikan elemen indikator yang terdiri atas :

1. Indikator Masukan (*imput*)
2. Indikator Keluaran (*output*)
3. Indikator Hasil (*outcome*)
4. Indikator Manfaat-Dampak (*benefit-impact*)

1. Masukan (*imput*)

Imput adalah semua jenis sumber daya masukan yang digunakan dalam suatu proses tentu untuk menghasilkan *output*. *Imput* tersebut dapat berupa bahan baku untuk proses, orang (tenaga, keahlian, dan keterampilan), infrastruktur seperti gedung dan peralatan, teknologi (*hardware dan software*). *Imput* dibagi menjadi dua, yaitu *input* primer dan input sekunder. *Imput* primer adalah kas, sedangkan input sekunder adalah bahan baku, orang, infrastruktur, dan masukan lainnya yang digunakan untuk proses menghasilkan output.

2. Keluaran (*output*)

Output adalah hasil langsung dari suatu proses. Contoh *output* jumlah operasi yang dilakukan oleh dokter bedah, jumlah lulusan perguruan tinggi, jumlah kasus yang ditangani oleh polisi, jumlah undang-undang yang dibuat legislatif, jumlah gedung yang dibersihkan, panjang jalan yang di bangun, dan sebagainya.

3. Hasil (*outcome*)

Konsep *outcome* lebih sulit dibandingkan input dan *output*. *Outcome* mengukur apa yang telah di capai. Dengan kata lain *outcome* adalah hasil yang di capai dalam suatu program atau aktifitas dibandingkan dengan hasil

yang diharapkan. Hasil yang diharapkan bisa berupa target kinerja yang di harapkan, sedangkan *outcome* adalah hasil nyata yang dicapai.

4. Manfaat-Dampak (*benefit-Impact*)

Manfaat dan dampak (*benefit-Impact*) merupakan efek langsung dan tidak langsung atau konsekuensi yang diakibatkan dari pencapaian tujuan program. Hubungan antara *outcome*, benefit, dan *impact* sangat dekat dan ketiga-tiganya sulit untuk diukur atau diketahui dalam jangka pendek.

Outcome merupakan dampak program atau aktivitas terhadap masyarakat. Manfaat dan dampak bisa merupakan kepuasan masyarakat. Dalam beberapa literature manfaat dan dampak ini cukup disebut dampak (*impact*).

2.1.4.3 Ukuran Kinerja

Terdapat tiga macam ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja secara kuantitatif yaitu :

1. Ukuran kriteria tunggal (*Single criterium*).

   Yaitu ukuran kinerja yang hanya menggunakan satu ukuran untuk menilai kinerja manajernya. Jika kriteria tunggal digunakan untuk mengukur kinerjanya, orang akan cenderung memusatkan usahanya kepada criteria tersebut sebagai akibat diabaikannya kriteria yang lain yang kemungkinan sama pentingnya dalam menentukan sukse atau tidaknya perusahaan atau bagiannya. Sebagai contoh manajer produksi diukur kinerjanya dari tercapainya target kuantitas produk yang dihasilkan dalam jangka waktu

tertentu kemungkinan akan mengabaikan pertimbangan penting lainnya mengenai mutu, biaya, pemeliharaan equipment dan sumber daya manusia.

2. Ukuran kriteria beragam (*Multiple criterium*).

Yaitu ukuran kinerja yang menggunakan berbagai macam ukuran dalam menilai kinerja manajernya. Kriteria ini merupakan cara untuk mengatasi kelemahan kriteria tunggal dalam pengukuran kinerja. Berbagai aspek kinerja manajer dicari ukuran kriterianya sehingga seorang manajer diukur kinerjanya dengan berbagai kriteria. Tujuan penggunaan kriteria ini adalah agar manajer yang diukur kinerjanya mengerahkan usahanya kepada berbagai kinerja. Contohnya manajer divisi suatu perusahaan diukur kinerjanya dengan berbagai kriteria antara lain profitabilitas, pangsa pasar, produktifitas, pengembangan karyawan, tanggung jawab masyarakat, keseimbangan antara sasaran jangka pendek dan sasaran jangka panjang. Karena dalam ukuran kriteria beragan tidak ditentukan bobot tiap-tiap kinerja untuk menentukan kinerja keseluruhan manajer yang diukur kinerjanya, maka manajer akan cenderung mengarahkan usahanya, perhatian, dan sumber daya perusahaannya kepada kegiatan yang menurut persepsinya menjanjikan perbaikan yang terbesar kinerjanya secara keseluruhan. Tanpa ada penentuan bobot resmi tiap aspek kinerja yang dinilai didalam menilai kinerja menyeluruh manajer, akan mendorong manajer yang diukur kinerjanya menggunakan pertimbangan dan persepsinya masing-masing didalam memberikan bobot terhadap beragan kriteria yang digunakan untuk menilai kinerjanya.

3. Ukuran kriteria gabungan (*Composite criterium*).

Yaitu ukuran kinerja yang menggunakan berbagai macam ukuran memperhitungkan bobot masing-masing ukuran dan menghitung rata-ratanya sebagai ukuran menyeluruh kinerja manajernya. Karena disadari bahwa beberapa tujuan lebih panting bagi perusahaan secara keseluruhan dibandingkan dengan tujuan yang lain, beberapa perusahaan memberikan bobot angka tertentu kepada beragan kriteria kinerja untuk mendapatkan ukuran tunggal kinerja manajer, setelah memperhitungkan bobot beragam kriteria kinerja masing-masing.

2.1.5 Keterkaitan Antara Variabel Penelitian

2.1.5.1 Hubungan Transparansi dengan Akuntabilitas

Transparansi dan akuntabilitas adalah dua prinsip yang paling mendasar dalam pelaksanaan good governance, transparansi dan akuntabilitas secara konsep saling berhubungan, tanpa transparansi tidak akan ada akuntabilitas, tanpa akuntabilitas transparansi menjadi tidak berarti (www.undp.org). Transparansi adalah syarat bagi telaksananya prinsip akuntabilitas, meskipun secara normative prinsip ini berhubungan secara sejajar. Akuntabilitas publik menghendaki birokrasi publik dapat menjelaskan secara transparan (*transparency*) dan terbuka (*openness*) kepada publik mengenai tindakan apa yang telah dilakukan. Menurut islamy irfan (dalam Widodo, 2001).

transparansi dan keterbukaan tersebut bertujuan untuk menjelaskan bagaimana pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk

melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya. Melalui transparansi penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui kebijakan yang akan atau telah diambil oleh pemerintah sehingga dapat memberikan feedback atau outcomes terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, masyarakat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan public dan implementasinya (Widodo,2011).

Dengan demikian, telaksananya prinsip transparansi maka informasi mengenai penentuan kebijakan publik akan terbuka bagi para stakeholder, dengan demikian proses penentuan kebijakan publik tersebut akan dapat diawasi oleh para stakeholder maupun pihak luar. Pengawasan merupakan salah satu kriteria dalam akuntabilitas. Akuntabilitas bermakana pertanggungjawaban dengan menciptakan kondisi saling mengawasi antara seluruh stakeholders, pengawasan dapat tercipta jika transparansi terwujud sehingga semua stakeholders mempunyai informasi yang cukup dan akurat tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya dengan harapan kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi seluruh stakeholders. Efisiensi dan kemerataan dalam manajemen publik. Selain penciptaan peluang untuk pengawasan, transparansi juga menjawab pertanyaan-pertanyaan mengenai proses yang dilaksanakan sehingga keterbukaan ini diharapkan menjadi unpan balik untuk pelaksanaan manajemen publik yang lebih akuntabel.

2.1.5.2 Pengaruh Transparansi terhadap Kinerja Instansi Pemerintah

Dalam penelitian (Hendry:2009) dalam penelitian ini, terdapat pengaruh antara Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) terhadap peningkatan Kinerja Instansi Pemerintah adalah sebesar 30.80%, sedangkan sisanya sebesar 69,20% merupakan pengaruh dari faktor-faktor lain diluar variabel yang diteliti, seperti transparansi, pengelolaan organisasi dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

2.1.5.3 Pengaruh Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah

Dalam hasil penelitian (Nita Garnita:2008) dari hasil hipotesis terlihat bahwa terhitung 2,406 lebih besar dari table 2,306 ini berarti dapat di ketahui bahwa terdapat hubungan antara akuntabilitas terhadap kinerja instansi pemerintah sehingga hipotesis yang di kemukakan "Akuntabilitas mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah".

2.1.5.4 Pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah

Menurut (Adrianadi:2010) dalam penelitiannya menjelaskan terdapat hubungan anatara transparansi dan akuntabilitas terhadap kinerja instansi pemerintah yaitu Pelaksanaan good governance menuntut pemerintah melakukan perbaikan sistem birokrasinya agar terbentuk pemerintahan yang lebih transparan dan *accountable* sehingga pemerintahan menjadi lebih berdaya guna, berhasil guna,

bersih dan bertanggung jawab. Pengukuran kinerja instansi pemerintah diperlukan agar transparansi dan akuntabilitas terbentuk.

2.2 Kerangka Pemikiran

Good governance adalah suatu penyelenggaraan negara yang mengarah kepada tujuan yang baik melalui perumusan kebijakan yang berhubungan dengan masalah-masalah sosial dan sistem nilai dalam operasi organisasi, yang berlaku bagi semua orang di bawah sistem demokrasi (soelendro, 2000). Menurut Ibnu Rubiyanto (2001), dari segi aspek fungsi, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya. Good governance berlaku untuk keseluruhan lembaga negara dalam penyelenggaraan negara yang di mulai sejak rekrutmen, pendidikan, penempatan, pelaksanaan, pembinaan, dan pengawasannya, pembentukan budaya institusinya (institutional culture), keseimbangan anatara hak dan kewajiban setiap penyelenggaraan negara (*right and obligation*), dan diikuti dengan penegakan hukum (*law enforcement*). Terdapat tiga perinsip dasar dalam setiap penyelenggaraan good governance. Ketiga prinsip dasar tersebut adalah transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. (Sumber: Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan

Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, 2002). Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung (Sumber: Loina Lalolokrina, 2003). Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pembangunan.

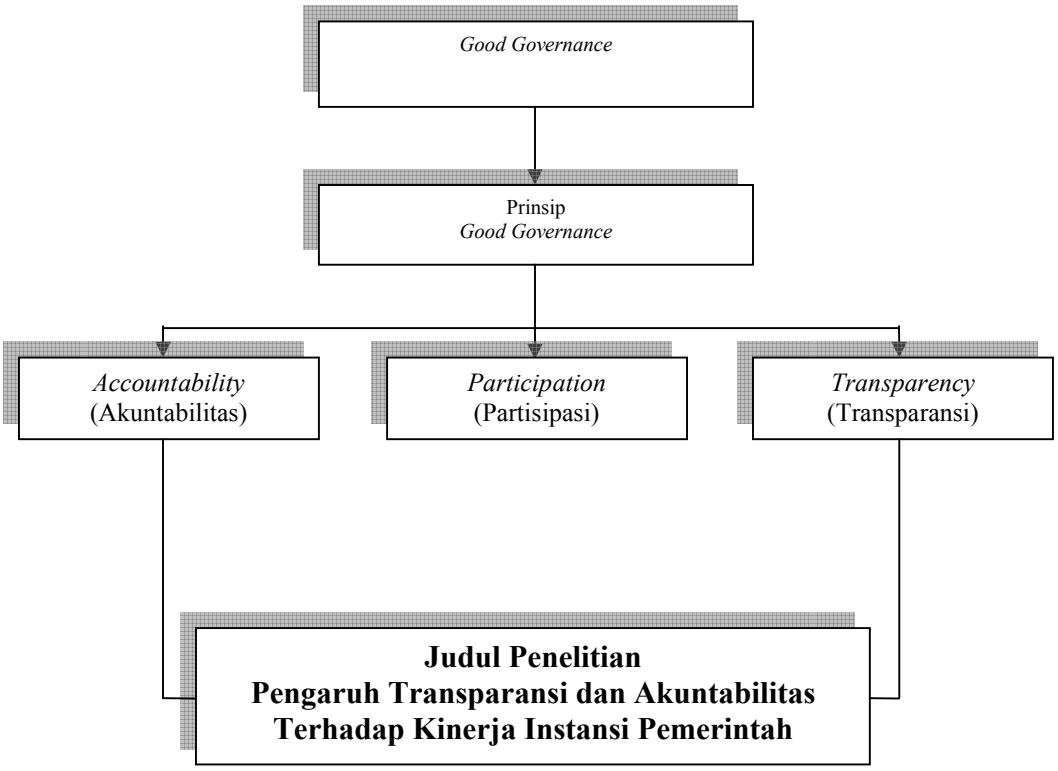
Sedangkan akuntabilitas, menurut adalah kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik serta yang berkaitan dengan itu, guna menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiscal, manajerial, dan program atau kegiatan (Tokyo *Declaration of Guidelines on public Ac*-countability:1985). Secara garis besar bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas

publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Agar terbutuk transparansi dan akuntabilitas di pemerintahan maka diperlukan pengukuran kinerja instansi pemerintah, Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran dimaksud merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematik dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau penilaian dalam proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan (Sumber: Pedoman penyusunan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah:2003).

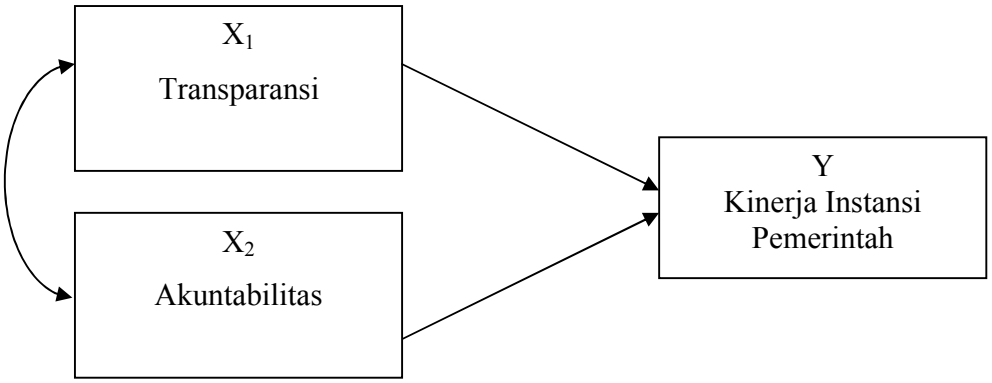
Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Sumber: Pedoman penyusunan pelaporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah:2003). Dan apabila transparansi dan akuntabilitas terbentuk dalam kinerja instansi pemerintah dan telah dilaksanakan dengan baik, maka dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang baik atau *good governance*.

2.2.1 Bagan Kerangka Pemikiran



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran di atas, muncul gambaran pola hubungan antara variable yang akan di teliti atau disebut juga dengan paradigma penelitian. Menurut Sugiono (2007:36) paradigma penelitian adalah "Pola pikir yang menunjukan hubungan antara variable yang akan di teliti yang sekaligus mencerminkan jenis dan jumlah rumusan masalah yang perlu di jawab melalui penelitian, teori yang digunakan untuk merumuskan hipotesis, jenis dan jumlah hipotesis dan teknik analisis statistic yang akan digunakan".



Gambar 2.2
Paradigma Penelitian

2.2.2 Penelitian Terdahulu

Dari penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh para peneliti – peneliti terdahulu menghasilkan kesimpulan mengenai pengaruh Transparansi dan Akuntabilitas terhadap Kinerja Instansi Pemerintah terdapat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Judul	Kesimpulan/ Hasil	Persamaan	Perbedaan
1.	CUI-ITB Departemen Teknik Planologi, ITB Vol.15.No.1 2004.	Keterkaitan Akuntabilitas dan Transparansi Dalam Pencapaikan Good Governance. http://www.pl.itb.ac.id/e_journal/index.php/jpwk/article/view/255/225.	Transparansi yang tidak diikuti dengan akuntabilitas tidak menjamin keluaran dari pelaksanaan kebijakan publik menjadi efektif dan efisien. Hal ini berakibat pada buruknya kinerja penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik, ketidakpuasan masyarakat (publik) atas layanan yang diberikan, dan lebih lanjut lagi, masyarakat menjadi tidak	Variabel independen (X_1) dan (X_2) sama yaitu Transparansi dan Akuntabilitas	Variabel dependen berbeda yaitu Kinerja Instansi Pemerintah.

			percaya lagi kepada pemerintahannya. Jika hal ini berlarut-larut, maka dibentuknya pemerintahan kendatipun telah melalui mekanisme yang legistimate tidak akan banyak artinya di mata publik.		
2.	Nita Garnita, 2008.	Pengaruh Akuntabilitas Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah (Studi Kasus Pada Balai Besar Bahan dan Barang Teknik). http://dspace.widyatama.ac.id/handle/10364/1019.	Hasil hipotesis terlihat bahwa terhitung 2,406 lebih besar dari table 2,306 ini berarti dapat di ketahui bahwa terdapat hubungan antara akuntabilitas terhadap kinerja instansi pemerintah sehingga hipotesis yang di kemukakan "Akuntabilitas mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja instansi pemerintah".	Variabel independen (X_2) dan dependen (Y) sama yaitu Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Pemerintah.	Metode yang digunakan berbeda yaitu metode analisis jalur *(path analisis)*.
3.	Dr. David K.W. Ssonko Dean, School of Civil Service, Public Administration and Governance. Uganda Management Institute, 2010.	Etika, Akuntabilita, Transparansi, Integritas Dan Profesionalisme Dalam Pelayanan Publik: Kasus Uganda	Skandal yang melibatkan pejabat publik sering menarik perhatian dunia. Sebagian besar skandal adalah sebagai akibat dari perilaku etis memburuk dari pejabat publik yang telah menyibukkan diri ke dalam segala macam malpraktek. Oleh karena itu ada permintaan tulus bahwa lembaga-lembaga sektor publik harus memperkuat etika, integritas, transparansi, akuntabilitas dan profesionalisme, untuk melindungi sumber daya publik dan meningkatkan kinerja sektor publik.	Variabel independen (X_1) dan (X_2) sama yaitu Transparansi dan Akuntabilitas	Variabel dependen berbeda yaitu Kinerja Instansi Pemerintah.

2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data.

Menurut Sugiyono (2009:93) pengertian hipotesis adalah "Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan."

Berdasarkan kerangka pemikiran maka penulis merumuskan hipotesis yang merupakan kesimpulan sementara dari penelitian sebagai berikut : "Transparansi dan Akuntabilitas berpengaruh Terhadap Kinerja Instansi Pemerintah pada Dinas di Kota Bandung secara parsial dan simultan".