

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) menjadi tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan organisasi sektor publik. Hal ini dipicu oleh munculnya berbagai permasalahan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), masalah penegakkan hukum dan kualitas pelayanan publik yang buruk. *Good governance* merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah, rakyat, dan swasta/bisnis.

Untuk mewujudkan *good governance*, pemerintah perlu melakukan reformasi di berbagai sektor antara lain reformasi institusi pemerintahan, reformasi manajemen sektor publik dan reformasi birokrasi. Reformasi institusi pemerintahan ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah serta berbagai peraturan pemerintah yang berkaitan dengan institusi sektor publik. Reformasi manajemen sektor publik dengan mereformasi sistem manajemen keuangan pemerintah dan menerapkan praktik-praktik manajemen strategis. Reformasi birokrasi yang meliputi usaha pembenahan di bidang kepemimpinan, kelembagaan organisasi pemerintah, manajemen SDM pegawai, sistem dan prosedur pelayanan publik. Di antara reformasi tersebut, reformasi manajemen sektor publik merupakan bagian yang paling signifikan pengaruhnya dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini dikarenakan dengan reformasi manajemen sektor publik akan tercipta peningkatan akuntabilitas publik dan kinerja lembaga-lembaga sektor publik.

Menurut Sjahrudin Rasul dalam BPKP (2007) akuntabilitas didefinisikan secara sempit sebagai kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi

pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat. Akuntabilitas menjadi salah satu dari tujuh asas umum penyelenggaraan negara. 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 perundang-undangan yang berlaku. Akuntabilitas juga dapat berarti sebagai perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai dalam rangka pencapaian tujuan melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik.

Dalam hal akuntabilitas, reformasi manajemen sektor publik mendorong perubahan paradigma dari pertanggungjawaban terhadap berapa besarnya dana yang telah dan akan dihabiskan menjadi berapa besar kinerja yang dihasilkan dan kinerja tambahan yang diperlukan agar tujuan yang telah ditetapkan pada akhir perencanaan dapat dicapai. Untuk mengetahui bagaimana kinerja sektor publik perlu dilakukan pengukuran dan evaluasi kinerja. Pengukuran kinerja sektor publik dalam Hazmi (2012) adalah sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur *financial* dan *non financial*. 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 pemerintah.

Mahsun (2009) dalam Wirasata (2010) menjelaskan tentang 4 pendekatan pengukuran kinerja yaitu; analisis anggaran, analisis rasio laporan keuangan, *Balance Scorecard* dan Audit Kinerja (*Value For Money*). Ali (2012) menguraikan beberapa metode pengukuran kinerja yaitu *Baldrige National Quality Program* (BNQP) dan *Common Assessment Framework* (CAF). BNQP merupakan sebuah program yang ditujukan untuk meningkatkan tingkat kompetisi, kualitas, produktivitas dan kinerja organisasi-organisasi di Amerika Serikat. Kriteria-kriteria yang dievaluasi melalui metode ini adalah *visionery leadership, customer driven excellence, organizational and personal learning,*

*valuing employess and partners, ability, focus on the future, managing for innovation, management by fact, public responsibility and citizenship, focus on result and creating value and system perspective.*

CAF merupakan alat untuk mengukur organisasi di sektor publik yang dikembangkan oleh *Directors-General Of Public Administration* dari negara anggota uni Eropa. CAF terdiri dari 9 kriteria evaluasi yaitu kepemimpinan, strategi dan perencanaan, manajemen sumber daya manusia, kemitraan dan sumber daya, manajemen proses dan perubahan, hasil-hasil yang berorientasi pada pengguna jasa/masyarakat, hasil-hasil pada sumber daya manusia, hasil tanggung jawab sosial dan hasil-hasil kinerja kunci. CAF sudah diterapkan di banyak negara di Eropa dan juga Indonesia. Adapun negara Eropa yang sudah menerapkan CAF antara lain Belgia, Bulgaria, Republik Ceko, Denmark, Jerman, Yunani, Spanyol, Prancis, dan Irlandia.

Indonesia sudah mengadopsi CAF dalam hal melakukan penilaian terhadap pencapaian program Reformasi Birokrasi masing-masing instansi pemerintah. Hal ini tertuang dalam Permenpan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB). Dalam hal pengukuran kinerja pemerintah Indonesia menerapkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Sistem AKIP mulai diterapkan semenjak diterbitkannya Inpres 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Badan Perpustakaan dan Kearsipan merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yang melaksanakan 2 urusan pemerintahan wajib yaitu perpustakaan dan kearsipan. Urusan perpustakaan terkait dengan pelayanan publik dalam rangka untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016-2021, urusan perpustakaan ini mendukung pencapaian misi ketiga Pemerintah Provinsi Sumatera Barat yaitu meningkatkan sumber daya manusia yang cerdas, sehat, beriman, berkarakter dan berkualitas tinggi.

Dari evaluasi akuntabilitas yang dilakukan oleh Inspektorat Provinsi Sumatera Barat, Badan Perpustakaan dan Kearsipan memperoleh nilai 66,04 (B) di tahun 2013, 71,09 (B) di tahun 2014 dan 68,71 (B) di tahun 2015. Hal ini berarti dari tahun 2013-2015 predikat nilai evaluasi akuntabilitas kinerja Badan Perpustakaan dan Kearsipan sudah baik, meskipun nilai evaluasinya berfluktuatif. Nilai hasil evaluasi akuntabilitas tersebut didasarkan pada penerapan komponen Sistem AKIP yaitu perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, evaluasi internal dan capaian kinerja.

Penelitian Tomazevic, Jankoseljak dan Aleksander (2014) tentang *the impact of CAF enablers on Job Satisfaction: the case of Slovenian law enforcement agency* (Pengaruh CAF Enablers pada Kepuasan Kerja: Studi kasus pada Perwakilan Pelaksanaan Hukum Slovenia) menunjukkan hasil bahwa dari tiga faktor kepuasan kerja yaitu (1) hubungan dan kepemimpinan, (2) gaji dan keamanan dan (3) tugas dan kondisi kerja, faktor 1 dan 3 memperoleh nilai yang sama sementara faktor 2 memperoleh nilai yang lebih rendah dan kelima kriteria CAF Enablers (kepemimpinan, strategi dan perencanaan, sumber daya manusia, kemitraaan dan sumber daya serta proses) berpengaruh positif terhadap tiga faktor dari kepuasan kerja dengan korelasi tertinggi ditemukan pada kriteria kepemimpinan dan strategi dan perencanaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Pitriani, Achmad dan Suryadi (2014) yang melakukan penelitian tentang analisa kinerja melalui *Balance Scorecard* pada Dinas Pariwisata Provinsi Kepulauan Riau menunjukkan hasil bahwa kinerja Dinas Pariwisata Provinsi Riau dilihat dari 4 perspektif BSC memperoleh skor 5 dengan kriteria cukup baik yaitu untuk perspektif keuangan memperoleh skor 2 termasuk kriteria baik, perspektif pelanggan dan proses bisnis internal memperoleh skor 0 dengan kriteria cukup dan perspektif pertumbuhan dan pembelajaran memperoleh skor 2 dengan kriteria baik.

Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh Arfan (2014) tentang Analisis *Value For Money* dalam Pengukuran Kinerja Dinas Pertanian DIY periode 2011-2012 terhadap 3 program yang dilaksanakan oleh Dinas Pertanian DIY menunjukkan bahwa periode 2011-2012 seluruh program sudah dilaksanakan

secara ekonomis dan efisien dan untuk tahun 2011, dua program efektif dan satu program kurang efektif dan tahun 2012 seluruh program sudah efektif.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, penulis tertarik untuk mengetahui kinerja Badan Perpustakaan dan Kearsipan dilihat dari kriteria hasil *Common Assessment Framework* dalam suatu penelitian yang berjudul “*Analisis Kinerja Badan Perpustakaan dan Kearsipan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat: Pendekatan Common Assessment Framework*”.

## **B. Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian di atas, masalah yang dapat diidentifikasi dan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kinerja Badan Perpustakaan dan Kearsipan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat berdasarkan pendekatan *Common Assessment Framework*?
2. Apakah permasalahan dan tindak lanjut yang harus dilakukan Badan Perpustakaan dan Kearsipan dalam meningkatkan kerjanya?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah, yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan mengevaluasi kinerja Badan Perpustakaan dan Kearsipan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat.
2. Mengetahui dan mengevaluasi permasalahan dan solusi Badan Perpustakaan dan Kearsipan dalam meningkatkan kerjanya.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Badan Perpustakaan dan Kearsipan, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan agar dapat meningkatkan kerjanya untuk masa yang akan datang.
2. Bagi akademisi, penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan informasi untuk kajian topik-topik dan menambah wawasan ilmu pengetahuan khususnya pengukuran kinerja serta dapat dipakai sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya.

3. Bagi penulis adalah dapat menambah ilmu dan wawasan khususnya tentang pengukuran kinerja serta memenuhi persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Studi Magister Akuntansi Program Doktor dan Magister Fakultas Ekonomi Universitas Andalas.

