

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Akuntansi sektor publik merupakan penerapan dan perlakuan akuntansi pada domain publik. Domain publik sendiri memiliki wilayah yang lebih luas dan kompleks dibandingkan dengan sektor swasta. Keluasan wilayah tidak hanya disebabkan keluasan jenis dan bentuk organisasi, tetapi juga kompleksitas lingkungan yang mempengaruhi lembaga-lembaga publik tersebut.

Secara kelembagaan, domain publik meliputi badan-badan pemerintahan (Pemerintah Pusat dan Daerah), yayasan, universitas, organisasi politik dan organisasi masa, serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Sektor publik tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi, melainkan faktor-faktor lain seperti politik, sosial, budaya, dan historis. Sektor publik dapat dipahami sebagai entitas yang aktivitasnya menghasilkan barang dan layanan publik dalam memenuhi kebutuhan dan hak publik.

Tujuan dari akuntansi pada sektor publik adalah memberikan informasi keuangan yang diperlukan agar dapat mengelola operasional organisasi termasuk pengalokasian sumber daya secara tepat, efisien, dan ekonomis. Akuntansi sektor publik juga diharapkan dapat memberikan informasi laporan pertanggungjawaban hasil kinerja atas pelaksanaan pengelolaan organisasi dan penggunaan dana publik. Informasi yang dihasilkan oleh akuntansi sektor publik dapat berguna pula

untuk aktivitas pengendalian manajemen yang diujukan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategi suatu organisasi. Pengukuran kinerja adalah alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Elemen pokok suatu pengukuran kinerja organisasi antara lain: 1) tujuan, sasaran dan strategi organisasi, 2) indikator dan ukuran kinerja, 3) tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi dan evaluasi kinerja (Mahsun, 2009:26).

Pengukuran kinerja sektor publik dilaksanakan dengan maksud untuk membantu manajer sektor publik mencapai tujuan organisasi. Pada sektor publik yang tidak berorientasi profit, pengukuran kinerja tidak akan memberikan hasil maksimal jika fokus pengukuran hanya menggunakan informasi finansial. Sektor publik yang berfokus pada pelayanan publik, pengukuran kinerjanya harus meliputi seluruh aspek yang terkait dengan strategi dan tujuan sektor publik. Oleh karena itu pengukuran kinerja sektor publik juga harus memperhatikan seluruh aspek terkait, selain aspek finansial (Mahsun, 2009:27).

Sistem pengukuran kinerja juga dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi sektor publik, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan reward and punishment system. Pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas sektor publik, karena mampu menunjukkan pengelolaan keuangan

publik secara ekonomis, efisien dan efektif. Dalam Mardiasmo (2009:121) disebutkan bahwa pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud, yaitu membantu memperbaiki kinerja pemerintah, mengalokasikan sumberdaya dan pembuatan keputusan, dan yang terakhir mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Balanced Scorecard dianggap sebagai salah satu konsep pengukuran kinerja yang mampu mencapai keseimbangan dalam kinerja sektor publik, termasuk pemerintah. Pengukuran kinerja dengan menggunakan konsep Balanced Scorecard, mampu mengukur kinerja dengan berbagai perspektif yaitu financial, customer, internal business dan learning and growth. Semakin meningkatnya tuntutan akan akuntabilitas dan transparansi, serta good governance dalam kinerja pemerintah, mengakibatkan sistem pemerintahan harus mampu menyeimbangkan kondisi instansi pemerintah dalam segala bidang. Mulai dari kepentingan masyarakat hingga kepentingan pemerintah dalam sistem pemerintahan.

Tingkat keseimbangan pada setiap organisasi, baik sektor publik ataupun sektor swasta berbeda karena tergantung pada visi dan misi serta strategi yang telah dibuat organisasi tersebut. Sektor publik pemerintah daerah memiliki visi dan misi yang hampir secara keseluruhan berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu perspektif yang akan digunakan untuk pengukuran kinerja dengan metode Balanced Scorecard harus dikaji ulang untuk mendapatkan hasil pengukuran maksimal. Kinerja dikatakan seimbang apabila berbagai aspek yang digunakan dalam pengukuran kinerja dapat memberikan gambaran hasil terkait tujuan pemerintahan (Ferreira, 2014:166).

Pengukuran kinerja pemerintah daerah dengan menggunakan Balanced Scorecard sudah diterapkan di berbagai negara dan kini berkembang pengukuran dengan Scorecard perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance. Setiap pemerintahan berlomba untuk menilai pengukuran kinerjanya dengan perspektif yang sesuai dengan kondisi pemerintahan. Berbagai perspektif pun digunakan dalam pengukuran Scorecard, dengan menggunakan konsep yang sama dengan Balanced Scorecard namun tidak semata terikat pada perspektif financial, customer, internal business dan learning and growth (Ching dan Chan, 2004:203).

Scorecard sektor publik juga berfokus pada pelayanan masyarakat bukan pada profit, tidak mempunyai shareholders, lebih berfokus pada kondisi regional dan nasional, lebih dipengaruhi keadaan politik dan mempunyai stakeholders yang lebih beragam dibandingkan dengan sektor swasta. Sepatutnya kinerja pemerintah dinilai tidak berdasarkan kinerja keuangannya saja, akan tetapi meliputi aspek keuangan dan non-keuangan serta kinerjanya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat secara ekonomis, efisien, dan tepat sasaran. Scorecard mengukur kinerja dengan menggunakan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance (Ferreira, 2014:167).

Kota Pasuruan pada dasarnya menyimpan potensi ekonomi yang relatif beragam, utamanya di sektor industri, perdagangan dan jasa. Potensi ekonomi yang dimiliki Kota Pasuruan menjadi andalan bagi pengembangan perekonomian daerah, antara lain potensi di bidang industri/kerajinan mebel yang secara klasifikasi termasuk Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan (IKAH) dan industri

cor logam yang secara klasifikasi termasuk Industri Logam, Mesin, Elektronika dan Aneka (ILMEA). Besarnya potensi bidang ekonomi yang dimiliki Kota Pasuruan ini, mengakibatkan potensi penerimaan pajak dan retribusi daerah semakin meningkat serta rencana pembangunan daerah semakin terealisasi dengan baik. Pertumbuhan ekonomi yang pesat, mengakibatkan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan memiliki sumber daya ekonomi yang mampu membiayai perencanaan pembangunan secara lebih luas dalam aspek sosial, lingkungan dan governance.

Semakin meningkat pertumbuhan ekonomi membuat dana yang dimiliki Pemerintah Daerah semakin besar sehingga banyak program pembangunan dapat dilaksanakan seperti pemeliharaan jalan raya, peningkatan jumlah jalan yang berpaving, pemeliharaan infrastruktur pemberian layanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin, pemberian raskin bagi masyarakat miskin, pencangan program wajib belajar 12 tahun bagi anak-anak usia sekolah, penambahan ruang terbuka hijau, serta program-program lainnya. Bersarnya potensi bidang ekonomi yang dimiliki Kota Pasuruan juga menjadikan Pasuruan sebagai kota dagang dan industri.

Demi tercapainya tujuan pembangunan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dalam percepatan pertumbuhan ekonomi melalui pemantapan sektor industri, perdagangan dan jasa dalam rangka menuju masyarakat kota Pasuruan yang sejahtera, maka penulis memiliki keinginan untuk menerapkan pendekatan Scorecard dalam pengukuran kinerja. Scorecard menurut Ferreira (2014:167) adalah pendekatan konsep dalam pengukuran kinerja pemerintah daerah menghasilkan alat yang secara fundamental sesuai untuk digunakan dalam

pemerintah daerah, yaitu dengan menggunakan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance. Perspektif-perspektif ini dinilai lebih sesuai dengan kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah, karena tujuan dari suatu pemerintahan daerah adalah untuk pelayanan terhadap masyarakat. Rasionalisasi dalam penggunaan Scorecard dengan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance ini adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tata kelola pemerintahan yang baik.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang menjadi dasar dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Bagaimana pengukuran kinerja yang diterapkan Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama Tahun 2013?
- 2) Bagaimana kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan Tahun 2013 diukur menggunakan pendekatan Scorecard dengan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi dan governance?"

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengukur keseimbangan setiap kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama tahun 2013 berdasarkan Scorecard dengan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi dan governance.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa :

1. Masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan terkait kinerja pemerintah daerah dengan pendekatan Scorecard guna mengevaluasi kualitas pelayanan dalam rangka memenuhi kepuasan masyarakat dan menambah wawasan seluruh bagian dari Pemerintah Daerah Kota Pasuruan mengenai pentingnya faktor-faktor non-keuangan yang mempengaruhi kinerja pemerintah daerah.
2. Masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan mengenai transparansi dan akuntabilitas demi pelaksanaan good governance dalam sistem pemerintahan.
3. Menambah pengetahuan mengenai alat pengukuran kinerja yang selama ini didapatkan secara teori yang kemudian direfleksikan kedalam kenyataan di lapangan dengan penggunaan perspektif yang berbeda dari teori yang sebelumnya.
4. Bahan referensi bagi penelitian selanjutnya yang berminat untuk mengadakan penelitian lebih lanjut mengenai permasalahan yang berkaitan dengan topik yang sama.
5. Menambah wacana dalam perkembangan ilmu Akuntansi Manajemen, Analisis Keuangan dan Penganggaran, dan Akuntansi Pemerintahan.
6. Sebagai pelatihan intelektual dalam mengembangkan wawasan yang didasari konsep ilmiah khususnya dalam hal pengukuran kinerja pada sektor publik.

### **1.5. SISTEMATIKA SKRIPSI**

Adapun sistematika dalam penulisan skripsi ini terdiri dari lima bab yang akan tersusun sebagai berikut :

**BAB 1 : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah yang menjadi garis besar penelitian yaitu pengukuran kinerja pada Pemerintah Daerah Kota Pasuruan dengan menerapkan Scorecard dalam upaya peningkatan layanan yang berkesinambungan sehingga selaras dengan visi dan misi yang ingin dicapai. Pengukuran kinerja Scorecard bersifat lebih komprehensif karena pengukurannya mencakup perspektif keuangan dan non keuangan. Bab ini juga menguraikan mengenai perumusan masalah untuk membatasi masalah penelitian yang telah ditetapkan, tujuan penelitian dan manfaat penelitian serta sistematika penulisan skripsi.

**BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini memuat uraian tentang landasan teori yang telah diperoleh selama perkuliahan maupun dari literatur-literatur yang dijadikan pedoman dan pembahasan seperti dari penelitian sebelumnya, termasuk juga kerangka berpikir yang digunakan.

**BAB 3 : METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini memuat tentang pendekatan penelitian yang digunakan, desain penelitian, objek penelitian, ruang lingkup penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, teknik analisis data yang digunakan dalam memecahkan permasalahan yang telah dirumuskan.

**BAB 4 : HASIL DAN ANALISIS**



Pada bab ini membahas tentang gambaran umum Kota Pasuruan, baik kondisi geografis, visi dan misi Pemerintah Daerah Kota Pasuruan, dan struktur pemerintahan. Selanjutnya terdapat pembahasan untuk menjawab rumusan masalah dan hasil analisis data yang telah diolah sesuai dengan metode penelitian yang digunakan dan landasan teori yang ada. Pembahasan atas deskripsi hasil analisis yang menjelaskan pengukuran kinerja Pemerintah Daerah Kota Pasuruan selama Tahun 2013 dengan pendekatan Scorecard menggunakan perspektif lingkungan, sosial, ekonomi, dan governance.

## **BAB 5 : PENUTUP**

Pada bagian ini berisi kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan, dan saran untuk peneliti selanjutnya.