

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah diterapkan di Negara Indonesia berdasarkan kebijakan yang tertuang di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Revisi UU.No 32 Tahun 2004). Secara harfiah otonomi daerah merupakan kewenangan yang diberikan kepada setiap daerah otonomi guna mengatur serta mengelola sendiri daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakat dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim dan Kusufi, 2014:7). Halim dan Kusufi juga memaparkan alasan utama diterapkannya otonomi daerah disebabkan oleh perkembangan kondisi di dalam negeri dan diluar negeri. Kondisi di dalam negeri masyarakat menghendaki adanya kemandirian untuk mengatur dan mengelola sendiri daerahnya, sedangkan di luar negeri globalisasi telah menuntut daya saing pemerintah daerah.

Dengan diterbitkannya undang-undang yang mengatur otonomi daerah dapat dikatakan hampir seluruh kewenangan dalam pengelolaan daerah sepenuhnya diserahkan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengelola daerahnya sendiri. Sehingga dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut dapat diterapkan dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Kewenangan pemerintahan ini dibagi menjadi beberapa urusan sesuai dengan isi yang tertuang dalam pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Menjelaskan klasifikasi kewenangan pemerintah dibagi menjadi tiga, yakni urusan pemerintahan absolut (kewenangan sepenuhnya berada ditangan Pemerintah Pusat), urusan pemerintah konkuren (kewenangan berada ditangan

Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota) dan urusan pemerintah umum (kewenangan berada ditangan presiden sebagai kepala pemerintahan).

Adanya penyerahan segala wewenang dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut turut diikuti sertakan dengan penerapan sistem perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang telah diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sasaran utama disahkannya kedua undang-undang ini adalah desentralisasi (Mardiasmo, 2004:5). Terciptanya desentralisasi dalam wujud penyerahan wewenang ini juga memiliki pengaruh besar dalam peningkatan kinerja organisasi di sektor publik (Sari *et al*, 2016).

Menurut Irzan dan Abdullah (2018), desentralisasi merupakan penyerahan wewenang baik yang menyangkut aspek legislatif, judukatif dan administratif dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah. Sehingga dengan adanya desentralisasi tercipta peluang bagi pemerintahan daerah untuk melaksanakan dan membiayai pembangunan di daerah masing-masing (Hariadi, 2010). Diterapkannya desentralisasi juga menciptakan tanggung jawab yang lebih besar bagi manajerial OPD (Organisasi Perangkat Daerah) dalam mengemban tugasnya, memberikan keleluasan dalam bertindak dan meningkatkan independensi manjerial OPD (Sari *et al*, 2016).

Penerapan sistem desentralisasi merupakan salah satu model pemerintahan yang tertuang di era *New Public Management* (Ulum, 2008:115). Adanya tuntutan besar dari masyarakat terhadap transparansi dan akuntabilitas

menghadirkan paradigma baru dalam pengelolaan organisasi sektor publik yang mengarah pada pengadopsian konsep *New Public Management*.

Konsep *New Public Management* dikenal pada tahun 1980-an yang mengalami beberapa perubahan dan kemudian populer kembali sekitar tahun 1990an ini ditafsir bisa menjadi salah satu alternatif dalam pengelolaan organisasi sektor publik yang selama ini dianggap belum berhasil (Ahyaruddin dan Akbar, 2016). Pada umumnya perubahan dalam penerapan *New Public Management* bertujuan untuk: (1) meningkatkan efisiensi pada sektor publik, (2) meningkatkan daya tanggap lembaga sektor publik pada klien (masyarakat), (3) meningkatkan akuntabilitas pada sektor publik, dikemukakan oleh Christensen dan Laegreid (2014) dalam (Ahyaruddin dan Akbar, 2016). Sasaran utama pada model *New Public Management* adalah intraorganisasi dan menekankan ekonomi dan efisiensi unit-unit layanan dalam pelaksanaan pelayanan publik (Fattore et al, 2012).

Penerapan konsep *New Public Management* di Indonesia dimulai pada tahun 1999 dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Puspawati, 2016). pelaksanaan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah merupakan wujud dari pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawab pemerintahan. Reformasi pada akuntansi sektor publik sangat menempati peranan penting dalam agenda penerapan *New Public Management* dikarenakan pada penerapan *New Public Management* terkait pada konsep manajemen kinerja sektor publik yang mana pengukuran kinerja merupakan salah satu dari prinsip-prinsipnya. Apabila sektor publik masih menggunakan pendekatan administrasi,

maka sektor publik akan tidak mampu memenuhi tuntutan itu. Hal ini didasari pada penerapan konsep *New Publik Management* yang menuntut adanya desentralisasi, devolusi (pendelegasian) dan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah yang bertujuan menciptakan organisasi yang lebih efisien (Haning, 2018).

Penerapan desentralisasi ini juga menuntut agar pemerintah dapat menciptakan *Good Governance Government*, penyelenggaran *Good Governance* merupakan persyaratan bagi tiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan (Tandri *et al*, 2018). Penerapan prinsip-prinsip *Good Government Governance* yang mencakup transparansi kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban dan kewajaran yang tertuang dalam sembilan program Reformasi Birokrasi Nasional (Sunarmo *et al*, 2018).

Adapun upaya yang dilakukan untuk menanggapi tuntutan kebutuhan publik yang sesuai dengan prinsip *Good Governance* yakni dengan penerapan anggaran berbasis kinerja yang didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Penetapan sasaran yang jelas dan terukur merupakan elemen penting bagi pemerintah daerah dalam rangka penyusunan rencana strategis penetapan visi, misi dan tujuan yang konsisten merupakan langkah awal yang harus dilakukan dalam menetapkan sasaran yang jelas dan terukur (Verbeeten, 2008 dalam Primastiwi, 2017). Latham *et al* (2017), memaparkan bahwa penentuan tujuan secara spesifik dapat memicu peningkatan kinerja sedangkan jika tujuan dalam suatu organisasi tidak jelas atau bahkan tidak adanya tujuan maka penurunan kinerja akan terjadi. Pendapat yang dipaparkan Anshori *et al* (2019), tujuan yang

spesifik akan memperlihatkan tingkat hasil yang lebih tinggi dibanding dengan tujuan umum karena kekhususan dari tujuan bertindak sebagai stimulasi internal. Berdasarkan *Goal Setting Theory*, penilaian kinerja yang memenuhi aspek keadilan dalam organisasi, yakni memberikan tujuan yang spesifikasi berupa standar kinerja yang harus dicapai, perumusan standart kerja dengan keterlibatan anggota organisasi dan adanya umpan baik dari atasan dengan interaksi yang baik tentunya akan memberikan kepausan terhadap penilai kinerja yang nantinya turut berpengaruh positif pada kinerja anggota organisasi (Masrukin *et al*, 2018).

Salah satu elemen kunci utama yang harus diperhatikan dalam penerapan konsep *New Public Management* adalah sistem pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja merupakan kunci keberhasilan organisasi sektor publik untuk mencapai tujuannya dan juga sebagai alat untuk meningkatkan kualitas kinerja dalam pengambilan keputusan untuk mencapai akuntabilitas kinerja. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja dapat menggunakan indikator kinerja. Mencakup ranah pemerintahan pengukuran kinerja dilakukan sesuai dengan peran, tugas dan fungsi dari masing-masing instansi. Sehingga dalam pengukuran kinerja ini dibutuhkan indikator pengukuran kinerja (Pusdiklat BPKP, 2011).

Pengukuran kinerja dalam organisasi publik khususnya lembaga pemerintah dilaporkan dalam bentuk LAKIP yang sesuai dengan Renja tahun anggaran terkait dan dapat dipertanggung jawabkan (Setiawan dan Gusnita, 2016). Pengukuran kinerja berperan sebagai evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja dilakukan untuk menilai pencapaian kinerja agar dapat digunakan untuk perbaikan

pelaksanaan program di masa mendatang (Pusdiklat BPKP, 2011). Evaluasi kinerja juga dapat dijadikan sebagai dasar pemberian *reward* dan *punishment*.

Pemberian *reward* tertuang dalam Permendagri No. 59 tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah *juncto* No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah yang mencakup Penghasilan tambahan bagi pegawai berdasarkan prestasi kerja yang dicapai. Pemberian reward berupa insentif juga dapat mengontrol dan memotivasi kinerja tiap individu. Bosse dan Philips (2016), juga memaparkan bahwa dengan adanya insentif dapat mengurangi hal buruk yang disebabkan oleh konflik keagenan.

Mencakup konteks penyelenggaraan pemerintahan, yang tertuang dalam PP No.60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) menetapkan adanya sistem pengendalian intern yang diberlakukan secara menyeluruh di tingkat pemerintahan pusat maupun daerah (Cholis dan Fadli, 2018). Adapun tujuan dari diberlakukannya penyelenggaraan pengendalian intern adalah untuk memberikan keyakinan yang memadai tentang pencapaian keandalan pelaporan keuangan, efektivitas dan efisiensi organisasi serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika semua hal ini telah diterapkan dengan baik dalam organisasi publik, maka dengan sendirinya akan memberikan jaminan kepada organisasi publik untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Dengan demikian semua hal tersebut akan berpengaruh positif terhadap tingkat kinerja dalam organisasi publik tersebut (Sari *et al*, 2016). Davila *et al* (2018), juga memaparkan bahwa mekanisme kontrol internal merupakan hal mendasar bagi tata kelola organisasi;

khususnya, untuk hubungan keagenan yang terkait dengan desentralisasi hak keputusan.

Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Primastiwi (2017) menunjukkan bahwa sasaran yang dinyatakan secara jelas dan terukur berpengaruh terhadap penggunaan sistem pengukuran kinerja untuk tujuan eksplorasi. Lebih lanjut lagi, penggunaan sistem pengukuran kinerja untuk tujuan eksplorasi berpengaruh terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Klaten. Hasil penelitian Primastiwi (2017) sejalan dengan pemaparan dari Latham (2017), bahwa penentuan tujuan secara spesifik dapat memicu peningkatan kinerja. Penelitian tentang tujuan yang spesifik juga dilakukan oleh Anshori *et al* (2019), tentang implementasi penilaian kinerja pada badan layanan umum, studi tentang komitmen, penentuan tujuan, dan harapan pegawai pada RS TUV sebagai BLU. Penelitian yang dilakukan Anshori *et al* (2019) menunjukkan tujuan yang spesifik akan mengarahkan anggota organisasi pada perbaikan dan peningkatan kinerja.

Tema besar penelitian tentang kinerja organisasi yang dilakukan oleh Ahyaruddin dan Akbar (2016), menunjukkan bukti empiris mengenai hubungan penggunaan sistem pengukuran kinerja yang meliputi (operasional, insentif, dan eksploratoris) terhadap akuntabilitas dan kinerja organisasi. Namun, penelitian yang dilakukannya tidak menemukan hubungan yang signifikan antara tiga peran penggunaan sistem pengukuran kinerja terhadap akuntabilitas dan kinerja organisasi. Hasil penelitian Tandri *et al* (2018) juga mempertegas hasil dari penelitian yang dilakukan Ahyaruddin dan Akbar (2016). Penelitian yang bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan pengaruh motivasi kerja dan insentif terhadap kinerja aparatur pemerintah kecamatan ini menunjukkan bahwa

hanya motivasi kerja yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi, sedangkan insentif tidak berpengaruh terhadap kinerja aparatur pemerintah kecamatan.

Penelitian yang dilakukan oleh Sari *et al* (2016), melakukan penelitian yang memfokuskan pengaruh partisipasi penyusunan anggaran, akuntabilitas publik, desentralisasi, dan sistem pengendalian intern terhadap kinerja manajerial pemerintah daerah. Hasil dari penelitiannya menunjukkan partisipasi penyusunan anggaran dan akuntabilitas publik tidak berpengaruh terhadap kinerja manajerial, sedangkan desentralisasi dan sistem pengendalian intern berpengaruh terhadap kinerja manajerial pemerintah. Didukung oleh penelitian Sunarmono *et al* (2018), tentang pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap kinerja manajerial aparatur pemerintah yang menunjukkan hasil bahwa sistem pengendalian intern pemerintah secara signifikan berpengaruh terhadap kinerja manajerial aparatur pemerintah daerah.

Di negara lain tepatnya di Sydney Australia, Davila *et al* (2018) melakukan penelitian yang membahas hubungan antara kontrol yang ketat, karakteristik dari internal kontrol dan desentralisasi terhadap kinerja. Dengan menggunakan model persamaan simultan, hasil dari penelitian Davila menunjukkan bahwa desentralisasi dan mekanisme internal kontrol bertindak secara independen dan secara interaktif untuk meningkatkan kinerja.

Pada tahun yang sama Nitzl *et al* (2018) di Italia juga melakukan penelitian yang membahas hubungan antara penggunaan sistem pengukuran kinerja dan kinerja organisasi yang dipengaruhi oleh jenis penggunaan informasi kinerja dengan orientasi budaya *New Public Management* sebagai variabel moderating. Menunjukkan sistem pengukuran kinerja dengan jenis pemantauan dan pemusatan perhatian yang secara langsung berpengaruh terhadap kinerja

organisasi. Sedangkan pengambilan keputusan strategis dan penggunaan legitimasi tidak memiliki hubungan yang signifikan terhadap kinerja organisasi. Orientasi *New Public Management* secara positif memoderasi hubungan antara pemantuan penggunaan informasi kinerja pada kinerja organisasi, dan tidak adanya pengaruh penggunaan legitimasi terhadap kinerja organisasi.

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Primastiwi (2017), Anshori *et al* (2019), Ahyaruddin dan Akbar (2016), Tandri *et al* (2018), Sari *et al* (2016), Sunarmono *et al* (2018), Davila *et al* (2018), dan Nitzl *et al* (2018) terkait faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi menunjukkan adanya ketidakkonsistenan hasil penelitian. Berdasarkan hal tersebut di atas peneliti melakukan pengembangan penelitian yang dilakukan oleh Nitzl *et al* (2018) yang berjudul *Exploring The Links Between Different Performance Information Uses, NPM Cultural Orientation, and Organizational Performance in The Public Sector* dengan judul **“Peran New Public Management terhadap Hubungan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dengan Kinerja Organisasi Publik”**. Perbedaan dengan riset sebelumnya terdapat penambahan empat variabel independen yang meliputi: Tujuan yang jelas dan terukur, Desentralisasi, Sistem Pengendalian Intren Pemerintah dan Insentif .

Sedangkan pemilihan wilayah Kabupaten Sampang dalam penelitian ini terdapat dua pertimbangan yaitu: Pertama, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi resmi mencabut status daerah tertinggal yang disandang Kabupaten Sampang. Prestasi ini tidak lepas dari upaya pengembangan Kabupaten Sampang melalui tiga aspek yang terdiri dari infrastruktur, pariwisata dan reformasi birokrasi yang diterapkan guna

memberikan pembenahan kinerja Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Sampang. Kedua, dilansir dari Radio Republik Indonesia pada tanggal 03 September 2019, Kabag Organisasi Pemkab Sampang Imam Sanusi mengungkapkan peningkatan kinerja pegawai Kabupaten Sampang masih belum mengalami perubahan yang signifikan, sehingga guna mendorong peningkatan kinerja pegawai Pemerintah Kabupaten Sampang berencana mengubah Tunjangan Penghasilan Pegawai (TPP) menjadi Tunjangan Kinerja (Tukin) yang berlaku bagi PNS dilingkungan pemerintah Kabupaten Sampang. Dari sinilah peneliti tertarik menargetkan penelitian ini di wilayah Kabupaten Sampang dengan Kepala OPD, Sekretaris OPD, Kabid OPD, Kasubid OPD dan Kasubag OPD yang nantinya akan digunakan sebagai sampel dalam penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Apakah Tujuan yang jelas dan terukur, Desentralisasi, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pengukuran Kinerja, dan Insentif berpengaruh terhadap Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah ?
2. Apakah peran Orientasi *New Public Management* memperkuat hubungan antara: Tujuan yang jelas dan terukur, Desentralisasi, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pengukuran Kinerja, dan Insentif dengan Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah ?

1.3 Tujuan

Sehubungan dengan rumusan masalah yang telah dibuat, maka peneliti merumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Menganalisis hubungan Tujuan yang jelas dan terukur, Desentralisasi, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pengukuran Kinerja, dan Insentif dengan Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah.
2. Menganalisis peran Orientasi *New Public Management* memperkuat hubungan antara: Tujuan yang jelas dan terukur, Desentralisasi, Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Pengukuran kinerja, dan Insentif dengan Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah.

1.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi dan memberikan gambaran untuk penelitian selanjutnya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori khususnya dalam penerapan *New Public Management* di Indonesia.