

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah adalah wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengatur sendiri daerahnya berdasarkan aspirasi dari masyarakat dan juga berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Halim dan Kusufi, 2014:71). Lebih lanjut (Halim dan Kusufi, 2014: 71) memaparkan tentang alasan yang mendasari tuntutan untuk pelaksanaan otonomi daerah adalah perkembangan kondisi di dalam negeri maupun di luar negeri. Di dalam negeri masyarakat menghendaki adanya kemandirian untuk mengatur dan mengelola sendiri daerah, sedangkan di luar negeri maraknya globalisasi yang menuntut daya saing pemerintah daerah

Menurut Hariadi (2010), Otonomi daerah dilaksanakan di seluruh Kota dan Kabupaten yang merupakan daerah otonom di Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah hampir seluruh kewenangan dilimpahkan pada daerah otonom untuk mengatur daerahnya sendiri. Berdasarkan pasal 5 UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa kewenangan pemerintah dibagi atas beberapa urusan. Dimana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut dapat menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang dimaksud dibagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan absolut (merupakan kewenangan penuh Pemerintah Pusat), urusan pemerintahan konkuren (Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota) dan urusan pemerintahan umum (Kewenangan Urusan Pemerintahan ditangan presiden sebagai kepala pemerintahan) (Pasal 9 UU No.

23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah). Berdasarkan pasal 17 UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa daerah memiliki hak untuk menetapkan kebijakan berdasarkan pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah menjadi wewenang Pemerintah Daerah.

Pelimpahan wewenang yang diberikan oleh Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan diberikan pendanaan dengan suatu sistem secara menyeluruh yang disebut sebagai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah). Dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut menunjukkan adanya misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu penerapan desentralisasi (Mardiasmo, 2004:5).

Menurut Ulum (2008:26-29), desentralisasi merupakan pembagian wewenang kekuasaan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat luas, nyata dan bertanggungjawab. Hariadi (2010) menyatakan bahwa adanya Desentralisasi merupakan peluang bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan serta membiayai pembangunan di daerah masing-masing. Desentralisasi adalah wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan (Ratnawati, 2010). Miah dan Mia (1996) menjelaskan bahwa desentralisasi dapat meringankan pengambilan keputusan, sehingga pemerintah daerah dapat berperan membuat keputusan dan mengimplementasikannya serta mempertanggungjawabkannya.

Model pemerintahan desentralisasi merupakan salah satu model pemerintahan yang ada di era *New Public Management* (Ulum, 2008:115). *New Public Management* muncul dikarenakan terdapat tuntutan agar administrasi publik lebih efektif dan efisien untuk mengalokasikan sumber daya publik (Osborne *et al*, 2012). Selanjutnya Halim dan Kusufi (2013:56) menjelaskan bahwa model *New Public Management*, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang efisien dan efektif kepada masyarakat dan juga adanya pemangkasan biasa (*cost cutting*) serta kompetisi tender. Menurut Fattore *et al* (2012), fokus utama pada model *New Public Management* adalah intraorganisasi dan menekankan ekonomi dan efisiensi unit-unit layanan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Sebenarnya, model *New Public Management* mulai dikenal pada tahun 1980-an namun mengalami beberapa perubahan dan kemudian populer kembali sekitar tahun 1990an (Ulum, 2008: 115). Teori *New Public Management* pertama kali dikemukakan oleh Christopher Hood pada tahun 1980. Menurut Hood, (1995) *New Public Management* merupakan cara perubahan model manajemen sektor publik untuk mengalami pergeseran ke arah *accountingization*, dan merupakan pergeseran untuk menerima akuntabilitas publik dan administrasi publik. Ulum (2008:49) menyatakan sebagian orang memahami bahwa *New Public Management* merupakan sistem manajemen yang desentral. Sebagian juga ada yang memahami bahwa *New Public Management* merupakan privatisasi atas aktivitas pemerintah (Ulum, 2008:49). Lebih lanjut, Hood (1995) *New Public Management* diyakini mampu memangkas birokrasi yang lamban dan dapat memuaskan publik.

Pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki pelayanan publik, sehingga dapat meningkatkan kepuasan publik (Bastian, 2010:4). Lebih lanjut Bastian (2010:4), kebijakan desentralisasi dapat membuka ruang fiskal. Desentralisasi fiskal merupakan dana transfer dari APBN untuk menjaga ketahanan fiskal dan memberikan stimulus atas perekonomian masyarakat (Hariadi, 2010). Desentralisasi menuntut agar pemerintah dapat mewujudkan *good governance government*. Penyelenggaraan *Good governance* harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas publik dan transparansi sehingga pengelolaan pemerintah dapat mencapai tujuan yang diharapkan (LAN, 2011). Berdasarkan Pusdiklat BPKP (2011) *good governance* diartikan sebagai strategi untuk menciptakan pemerintah publik terbuka, responsif, akuntabel dan demokratis. Jika konsep *good governance* terus dikembangkan maka dapat menciptakan *national governance* maupun *good local governance* yang tidak hanya menekankan pada efisiensi tetapi juga dapat meningkatkan akuntabilitas. *Good governance* juga berperan penting dalam hal pemberantasan dan pencegahan adanya praktik-praktik KKN. Untuk mencapai *good government governance* menuntut pemerintah daerah untuk dapat menciptakan transparansi, akuntabilitas publik, dan *value for money* (Mahmudi, 2011:17).

Upaya yang dilakukan untuk merespon tuntutan kebutuhan publik untuk menciptakan transparansi, akuntabilitas publik dan *value for money* yaitu dengan penerapan anggaran berbasis kinerja. Penerapan anggaran berbasis kinerja dapat membantu mengidentifikasi *input*, *output*, dan *outcome* sehingga dapat menentukan efektivitas dan efisiensi program dan kegiatan (Wijayanti et al, 2012).

Sistem anggaran berbasis kinerja didasarkan pada tujuan dan sasaran kinerja. Penentuan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai merupakan elemen untuk menyusun kebijakan dan program di instansi daerah agar sesuai dengan kebutuhan masyarakat. (Propper dan Wilson, 2003; dalam Indudewi, 2009). *Performance budgeting* memiliki ikatan yang erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Dapat diartikan bahwa visi, misi dan rencana strategis merupakan acuan utama dalam proses perencanaan anggaran. Dengan demikian, maka visi, misi dan juga rencana strategis harus dirinci secara jelas dan terukur. Unsur yang terdapat dalam strategis yakni misi dan sasaran. Maka dari itu setiap organisasi publik diharuskan untuk merumuskan tujuan yang jelas dan terukur untuk meningkatkan kinerja (Bastian, 2010:204).

Untuk memudahkan perumusan tujuan yang jelas dan terukur, Locke (1968) membagi lima prinsip penentuan tujuan berdasarkan *Goal Setting Theory* yaitu tujuan yang jelas, tujuan yang menantang, komitmen tujuan, *feedback*, dan kompleksitas tugas. Latham *et al*, (2017) menjelaskan bahwa penentuan tujuan secara spesifik dapat menyebabkan kinerja semakin meningkat sedangkan jika tujuan tidak jelas atau tidak ada tujuan maka kinerja semakin menurun. Terdapat hubungan linier antara tingkat kesulitan tujuan dengan kinerja. Berdasarkan pendapat Lunenburg (2011) tujuan yang spesifik dan menantang akan menghasilkan kinerja yang efektif. Selanjutnya menurut Lunenburg (2011) *goal-setting theory* menjelaskan adanya hubungan yang erat antara tujuan dan kinerja.

Pengukuran kinerja adalah suatu alat untuk meningkatkan kualitas kinerja dalam pengambilan keputusan untuk mencapai akuntabilitas kinerja. Pengukuran kinerja digunakan untuk menilai keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan

kegiatan berdasarkan tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Untuk pengukuran kinerja dapat menggunakan indikator kinerja. Dalam lingkungan pemerintahan pengukuran kinerja dilakukan sesuai dengan peran, tugas dan fungsi masing-masing instansi. Oleh karena itu dibutuhkan indikator pengukuran kinerja (Pusdiklat BPKP, 2011).

Informasi tentang kinerja merupakan informasi yang sangat dibutuhkan untuk menilai kinerja organisasi publik dalam mencapai visi dan misi, selain itu juga laporan kinerja dibutuhkan saat pelaksanaan kegiatan yang dapat digunakan untuk salah satu pedoman dalam mengatur strategi untuk mencapai misi dan visi (Nordiawan dan Hertianti, 2011: 164). Untuk mengukur kinerja di organisasi publik dapat menggunakan pendekatan yang dikenal sebagai sebuah konsep *value for money*. Indikator yang digunakan dalam konsep ini adalah ekonomi, efisien dan efektif. Indikator ekonomi merupakan indikator penggunaan *input* dimana *input* yang diperoleh dengan harga yang lebih rendah (*spending less*). Indikator efisiensi apabila dapat menghasilkan *output* tertentu dengan *input* yang serendah-rendahnya (*spending well*). Indikator efektivitas fokus pada *outcome*, apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan (*spending wisely*). Oleh karena itu *value for money* merupakan indikator pengukuran kinerja yang terdapat unsur-unsur *input-output-outcome* (Nordiawan dan Hertianti, 2011:160-164).

Untuk mendorong pengukuran kinerja agar lebih baik maka Pemerintah Indonesia memiliki sebuah pedoman penyusunan laporan kinerja yang disebut LAKIP (Nordiawan dan Hertianti, 2011:167). 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 dapat dijadikan sebagai dasar pemberian *reward* dan *punishment*.

Pemberian *reward* berupa Insentif dapat mengontrol dan memotivasi kinerja tiap individu. Dengan adanya insentif dapat mengurangi hal-hal buruk yang disebabkan oleh konflik keagenan (Bosse dan Phillips, 2016). Insentif diharapkan dapat mengarahkan dan meningkatkan profesionalisme kerja sehingga dapat meningkatkan pelaksanaan pengukuran kinerja (Akbar, 2014).

Pemberian *reward* berupa insentif juga diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri. Berdasarkan 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 dijelaskan Penghasilan tambahan bagi karyawan atas dasar prestasi kerja, peningkatan kinerja didukung oleh keberadaan desentralisasi sistem manajerial di Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan juga memperoleh persetujuan dari DPRD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Permendagri No. 59 Tahun 2007 *juncto* Permendagri No. 21 Tahun 2011 menjelaskan bahwa tambahan penghasilan diberikan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai. Pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja dan/atau pertimbangan objektif lainnya.

Penetapan tujuan yang jelas dan terukur, desentralisasi, indikator pengukuran kinerja dan insentif merupakan elemen manajemen kinerja

(Indudewi, 2009). Berdasarkan latar belakang diatas peneliti ingin meneliti tentang pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, desentralisasi, indikator pengukuran kinerja dan insentif terhadap kinerja organisasi publik. Namun ada beberapa peneliti yang telah melakukan penelitian serupa. Di Belanda, Verbeeten 2008 telah melakukan penelitian mengenai pengaruh tujuan yang jelas dan terukur dan insentif terhadap kinerja organisasi publik di pemerintah daerah di Belanda. Dalam penelitian ini kinerja difokuskan menjadi kuantitas kinerja dan kualitas kinerja. Verbeeten (2008) menjadikan desentralisasi, indikator pengukuran kinerja, *size* (jumlah karyawan dalam suatu organisasi) dan sektor (operasi suatu organisasi publik) sebagai variabel kontrol penelitian.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Verbeeten (2008) di Belanda menunjukkan bahwa tujuan yang jelas dan terukur dan insentif dapat mempengaruhi kuantitas kinerja. Hasil penelitian Verbeeten (2008) *consistant* dengan *goal setting theory* yang menyatakan bahwa adanya hubungan yang erat antara tujuan dan kinerja (Lunenburg, 2011). Dengan penetapan tujuan dapat dijadikan sebagai evaluasi atas aktivitas untuk mencapai tujuan dan kinerja (Murniati *et al*, 2016). Selanjutnya *goal setting theory* juga menjelaskan dengan ditentukannya tujuan yang jelas dan terukur dapat memotivasi individu untuk mengembangkan strategi yang dirasa cocok untuk mencapai tujuan yang dirumuskan (Chen dan Latham, 2014). Namun variabel yang mempengaruhi kualitas kinerja hanya tujuan yang jelas dan terukur sedangkan untuk insentif tidak mempengaruhi kualitas kinerja. Hasil penelitian ini tidak mendukung *Agency Theory* yang menyatakan bahwa individu cenderung akan melalaikan tugas yang harus dikerjakan, kecuali tugas tersebut memiliki *feedback* yang dapat memenuhi kepuasan diri pada individu terutama berkontribusi dalam

kondisi ekonomi (Bonner dan Sprinkle, 2002). Dengan adanya insentif dapat meningkatkan motivasi *agent* untuk bekerja atas kepentingan *principal* (Gudono, 2009 dalam Kusufi dan Halim, 2014:163).

Di Indonesia tepatnya di Semarang, Indudewi (2009) melakukan penelitian tentang tujuan yang jelas dan terukur, desentralisasi, indikator pengukuran kinerja dan insentif terhadap kinerja organisasi publik di SKPD dan BUMD di Semarang. Dalam penelitian ini Indudewi (2009) tidak memfokuskan kinerja menjadi kuantitas kinerja maupun kualitas kinerja. Akan tetapi Indudewi (2009) memperluas sampel dengan menambah BUMD yang ada di kota Semarang. Oleh sebab itu maka ukuran perusahaan dijadikan sebagai variabel kontrol penelitian dan menjadikan fungsi sebagai variabel *dummy* penelitian. Dengan demikian hasil penelitian Indudewi (2009) menunjukkan bahwa tujuan yang jelas dan terukur, indikator pengukuran kinerja dan insentif berpengaruh signifikan positif terhadap kinerja. Tetapi untuk desentralisasi menunjukkan bahwa tidak signifikan terhadap kinerja.

Primastiwi dan Basuki (2012) melanjutkan penelitian Indudewi (2009) di Yogyakarta dengan memfokuskan kinerja menjadi kuantitas kinerja dan kualitas kinerja. Berbeda dengan Indudewi (2009), Primastiwi dan Basuki (2012) melakukan penelitian hanya di pemerintah daerah di wilayah Yogyakarta, sehingga tidak ada variabel kontrol maupun variabel *dummy* dalam penelitian. Hasil penelitian Primastiwi dan Basuki (2012) tentang pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, desentralisasi, indikator pengukuran kinerja dan insentif terhadap kinerja organisasi publik menunjukkan bahwa tujuan yang jelas dan terukur mendukung sebagian hasil penelitian Indudewi (2009), dengan membuktikan tujuan yang jelas dan terukur hanya berpengaruh terhadap kuantitas kinerja tidak

dengan kualitas kinerja. Hasil penelitian ini *inconsistent* dengan penjelasan dari *goal setting theory* yang menyatakan bahwa dengan adanya tujuan yang jelas dan terukur dapat memotivasi individu untuk mengembangkan strategi yang dirasa cocok untuk mencapai tujuan (Chen dan Latham, 2014).

Primastiwi dan Basuki (2012) juga mendukung penuh hasil penelitian Indudewi (2009) yang menyatakan bahwa desentralisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja. Primastiwi dan Basuki (2012) dapat membuktikan bahwa desentralisasi tidak berpengaruh terhadap kualitas kinerja dan kuantitas kinerja. Hasil penelitian ini *inconsistent* dengan penjelasan *new public management* yang menyatakan bahwa dengan adanya desentralisasi agar lebih efisien dan efektif serta dapat memangkas kelambanan birokrasi organisasi (Hood, 1991). Selain itu juga dengan adanya desentralisasi dapat meningkatkan pelayanan publik dan juga akuntabilitas publik (Hood, 1995).

Primastiwi dan Basuki (2012) mendukung penuh hasil penelitian Indudewi (2009) yang menyatakan bahwa indikator pengukuran kinerja berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja. Primastiwi dan Basuki (2012) mampu menunjukkan bahwa indikator pengukuran kinerja berpengaruh positif signifikan terhadap kuantitas kinerja dan kualitas kinerja. Akan tetapi hasil penelitian Primastiwi dan Basuki (2012) mengenai insentif tidak mendukung Indudewi (2009) karena berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Primastiwi dan Basuki (2012) menunjukkan bahwa insentif tidak berpengaruh positif signifikan terhadap kuantitas kinerja maupun kualitas kinerja. Hasil penelitian ini *inconsistent* dengan *agency theory* yang menyatakan bahwa dengan adanya insentif dapat meningkatkan motivasi *agent* untuk bekerja atas kepentingan *principal* (Gudono 2009 dalam Halim dan Kusufi, 2014:163). Selain itu *agency theory* menjelaskan

bahwa dengan adanya perjanjian insentif diyakini mampu untuk mengurangi pengaruh buruk yang ditimbulkan oleh konflik keagenan (Sprinkle dan Williamson, 2007 dalam Kusufi, 2012).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Verbeeten (2008), Indudewi (2009) dan Primastiwi dan Basuki (2012) tentang pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, desentralisasi, indikator pengukuran kinerja, dan insentif terhadap organisasi publik yang telah dijelaskan sebelumnya menunjukkan adanya *inconsistent* antarhasil penelitian. Selain itu hasil penelitian dari peneliti sebelumnya ada *inconsistent* antarahasil dengan *grand theory* yang digunakan. Adanya *inconsistent* antarhasil penelitian dan *grand theory* memberikan daya tarik terhadap peneliti untuk menguji ulang tentang Pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, desentralisasi, indikator pengukuran kinerja dan insentif terhadap kinerja organisasi sektor publik. Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini di Pemerintah Daerah di Wilayah Madura. Selain itu sampel yang digunakan oleh peneliti berbeda dengan penelitian sebelumnya. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kepala OPD dan Sekretaris OPD.

1.2 Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti dapat merumuskan masalah menjadi sebagai berikut:

1. Apakah tujuan yang jelas dan terukur berpengaruh positif terhadap kuantitas dan kualitas kinerja pemerintahan daerah?
2. Apakah desentralisasi berpengaruh positif terhadap kuantitas dan kualitas kinerja pemerintahan daerah?

3. Apakah indikator pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap kuantitas dan kualitas kinerja pemerintahan daerah?
4. Apakah insentif berpengaruh positif terhadap kuantitas dan kualitas kinerja pemerintahan daerah?

1.3 Tujuan

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

1. Menguji tujuan yang jelas dan terukur terhadap kuantitas dan kualitas kinerja Pemerintahan Daerah.
2. Menguji desentralisasi terhadap kuantitas dan kualitas kinerja Pemerintahan Daerah.
3. Menguji indikator pengukuran kinerja terhadap kuantitas dan kualitas kinerja Pemerintahan Daerah.
4. Menguji insentif terhadap kuantitas dan kualitas kinerja Pemerintahan 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.