

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Sejak Indonesia merdeka masyarakat tidak pernah terlepas dari permintaan atas otonomi, baik berupa batas wilayah administratif baru maupun batas-batas fisik yang baru. Persaingan yang ketat serta kesenjangan antara daerah di Indonesia membuat tiap daerah berlomba-lomba mendapatkan kebebasan untuk memajukan daerah mereka. Pemerintahan Orde Baru yang serba sentralisasi dan otoritarian memicu keinginan berbagai daerah untuk mendapatkan otonomi sejak demokrasi di Indonesia mulai diterapkan.

Pemberlakuan otonomi daerah dimulai dengan pemberlakuan Undang-undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-undang No.25 Tahun 1999. Dua undang-undang ini lahir untuk merespon dua kondisi sosial-politik yang dimana untuk memperoleh otonomi yang lebih luas, bahkan tuntutan federasi dan merdeka, serta semangat demokrasi yang menuntut ruang partisipasi yang luas. Dan selanjutnya, Undang-undang tersebut disempurnakan kembali dengan diterbitkannya Undang-undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang No.33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang sebagaimana telah dibentuk untuk demokrasi yang sebenarnya. Dalam Undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Asas otonomi daerah ini memberikan kebebasan bagi masing-masing daerah dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan daerahnya sendiri. Setiap daerah diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya asas otonomi daerah, pemerintah

dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, serta mengurangi kesenjangan antara responsif terhadap kebutuhan potensi maupun karakteristik di daerah masing-masing (Bastian dan Soepriyanto, 2002).

Dalam menjalankan asas otonomi daerah, tentunya harus didukung oleh sumber daya yang memadai. Sumber daya alam dan sumber daya manusia harus berjalan beriringan dan digunakan secara tepat untuk mewujudkan suatu daerah yang unggul dan mampu bersaing. Sumber daya yang berkualitas tentunya mampu untuk memanfaatkan, mengalokasikan, dan mengatur sumber daya alam dengan tepat demi kesejahteraan masyarakat. Sumber daya alam disini diartikan sebagai aparat pemerintah daerah yang dimana memiliki tanggungjawab serta wewenang dan tugas di areal administrasi. Aparat pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemampuan yang tinggi serta profesionalitas untuk menjalankan amanah yang telah diberikan. Perencanaan dan penyusunan suatu anggaran di pemerintah daerah merupakan proses yang sangat penting karena dari proses inilah sumber daya alam dikelola untuk mencapai tujuan organisasi, selain itu juga dapat merumuskan strategi dalam pencapaian tujuan dan misi organisasi.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-undang 33 Tahun 2004 menunjukkan bahwa usaha pemerintah untuk memperbaiki sistem pemerintah lama dan mewujudkan *good government governance*. Imawan (2002) menyatakan, secara struktural *good government* berarti adanya struktural yang menghindari kompleksitas jaringan kerja serta terwujudnya prinsip organisasi modern (pembagian tugas yang jelas, pendelegasian wewenang, koordinasi yang tidak mematikan inisiatif bawahan). Sedangkan dalam tataran *good governance* berarti adanya efisien (pemaksimalan fungsi manajemen pemerintahan) dan efektivitas (menjawab persoalan yang ada dalam masyarakat dengan metode dan pendekatan yang benar). *Good governmance* memiliki dua makna penting. Pertama adanya nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dan mencapai tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, adanya aspek-aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Sehingga dalam

menciptakan *good governance* terdapat instansi yang berpengaruh yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Untuk mewujudkan *good governance* salah satu usaha pemerintah yaitu dengan melaksanakan prinsip akuntabilitas. Akuntabilitas yang baik adalah akuntabilitas yang dapat menunjukkan peningkatan kinerja instansi pemerintah maupun perubahan positif para pelaku pegawainya. Peningkatan kinerja instansi pemerintah tidak dapat terwujud apabila tidak ada pengelolaan atau manajemen yang baik, yang dapat mendorong upaya-upaya instansi untuk meningkatkan kinerja.

Menurut Osborne (1993) penerapan manajemen berbasis kinerja dalam sektor publik dipicu dalam konsep *reinventing governance* yang dimana strategi yang titik beratnya adalah peningkatan kinerja organisasi publik. Manajemen berbasis kinerja adalah proses perencanaan, pengukuran, penilaian dan evaluasi kinerja pegawai untuk mewujudkan tujuan organisasi serta mengoptimalkan potensi diri pegawai. Manajemen berbasis kinerja merupakan suatu siklus yang harus dibangun secara berkelanjutan dan diharapkan dapat meningkatkan kinerja baik pegawai organisasi secara keseluruhan. Selain itu diharapkan juga untuk dapat mengubah perilaku pegawai dalam berkinerja kearah positif.

Tantangan yang dapat dihadapi oleh organisasi sektor publik untuk menjangkau dan meningkatkan pelayanan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan *stakeholders* adalah sulitnya menetapkan tujuan yang jelas dan terukur karena banyaknya kepentingan. Verbeeten (2008) mengindikasikan bahwa tujuan yang jelas dan terukur dapat meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Peningkatan kinerja dapat diukur atau dinilai dengan adanya pengukuran kinerja. Ukuran kinerja dirancang untuk mengukur tingkat tujuan yang telah dicapai, kepuasan, kinerja pelayanan, dan untuk perbandingan antar instansi. Pengukuran kinerja dijabarkan dalam indikator-indikator yang terdapat dalam desain pengukuran kinerja. Pengembangan indikator kinerja dalam pemerintah daerah meliputi dua tingkat, yaitu ukuran kinerja pada kabupaten/kota dan ukuran kerja pada satuan unit kerja (Mahmudi, 2010). Pada ukuran kinerja tingkat kabupaten/kota digunakan untuk mengukur dan menilai kinerja

pemerintah daerah dalam mengimplementasikan strategi dalam mencapai visi dan misi daerah yang dituangkan dalam dokumen strategi daerah. Sedangkan pada ukuran kinerja tingkat satuan kerja digunakan untuk mengukur kinerja satuan kerja dalam memberikan pelayanan kepada customer yang secara spesifik terdapat dalam rencana strategi satuan kerja.

Kinerja dapat menjadi standart pencapaian dan dapat ditindak lanjuti dengan evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja sendiri bertujuan untuk mengetahui apakah pencapaian kinerja dapat dinilai dan dipelajari untuk memperbaiki pelaksanaan program atau kegiatan dimasa yang akan datang. Evaluasi kinerja tersebut dapat menjadi pemberian *reward*. *Reward* dapat berupa pemberian insentif atau bonus. Adanya pemberian insentif atau bonus ini dapat mendorong individu untuk berkinerja dengan baik.

Penelitian terdahulu yang dilakukan Verbeeten (2008) meneliti tentang tujuan yang jelas dan terukur, insentif, desentralisasi, pengukuran kinerja, sektor dan ukuran organisasi terhadap kinerja sektor publik. Hasil dari penelitian ini yaitu tujuan yang jelas dan terukur, insentif, desentralisasi, pengukuran kinerja, sektor dan ukuran kinerja berpengaruh terhadap kinerja sektor publik. Penelitian terdahulu lainnya yang dilakukan oleh Tarigan dan Rohman (2011) tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pada Kantor Pelayanan Pajak Semarang Tengah Satu. Dalam penelitian ini berfokus pada tujuan yang jelas dan terukur, insentif, motivasi kerja, remunerasi, desentralisasi, sistem pengukuran kinerja terhadap kinerja pegawai. Terdapat perbedaan hasil penelitian dari penelitian sebelumnya.

Penelitian Tarigan dan Rohman (2011) memiliki hasil jika tujuan yang jelas dan terukur, insentif, motivasi kerja, remunerasi desentralisasi tidak berpengaruh dengan kinerja pegawai. Sedangkan sistem pengukuran kinerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai. Penelitian dari Indudewi (2009) yang meneliti tentang faktor sasaran yang jelas dan terukur, insentif, desentralisasi, dan pengukuran kinerja terhadap kinerja organisasi. Pada penelitian tersebut, dimana sasaran yang jelas dan terukur, insentif serta pengukuran kinerja mempengaruhi

kinerja organisasi. Sedangkan, desentralisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berfokus pada tujuan yang jelas dan terukur, insentif terhadap kinerja organisasi, karena dengan adanya tujuan yang jelas dan terukur dapat mengukur tingkat tujuan yang telah dicapai serta dengan adanya insentif dapat mendorong individu untuk berkinerja dengan baik. Peneliti mengambil Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Jombang untuk dijadikan subyek penelitian.

## **1.2 Kesenjangan Penelitian**

Penelitian terdahulu yang dilakukan Verbeeten (2008) meneliti tentang tujuan yang jelas dan terukur, insentif, desentralisasi, pengukuran kinerja, sektor dan ukuran organisasi terhadap kinerja sektor publik. Hasil dari penelitian ini yaitu tujuan yang jelas dan terukur, insentif, desentralisasi, pengukuran kinerja, sektor dan ukuran kinerja berpengaruh terhadap kinerja sektor publik. Penelitian terdahulu lainnya yang dilakukan oleh Tarigan dan Rohman (2011) tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pada Kantor Pelayanan Pajak Semarang Tengah Satu. Dalam penelitian ini berfokus pada tujuan yang jelas dan terukur, insentif, motivasi kerja, remunerasi, desentralisasi, sistem pengukuran kinerja terhadap kinerja pegawai. Terdapat perbedaan hasil penelitian dari penelitian sebelumnya.

Penelitian Tarigan dan Rohman (2011) memiliki hasil jika tujuan yang jelas dan terukur, insentif, motivasi kerja, remunerasi desentralisasi tidak berpengaruh dengan kinerja pegawai. Sedangkan sistem pengukuran kinerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai. Penelitian dari Indudewi (2009) yang meneliti tentang faktor sasaran yang jelas dan terukur, insentif, desentralisasi, dan pengukuran kinerja terhadap kinerja organisasi. Pada penelitian tersebut, dimana sasaran yang jelas dan terukur, insentif serta pengukuran kinerja mempengaruhi kinerja organisasi. Sedangkan, desentralisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja organisasi.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan kesenjangan penelitian yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji tentang pengaruh tujuan yang jelas dan terukur terhadap kinerja.
2. Untuk menguji tentang pengaruh insentif terhadap kinerja.

### 1.4 Ringkasan Metode Penelitian

Ringkasan metode penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif. Populasi dalam penelitian ini adalah pegawai pemerintah daerah yang ada dalam Organisasi Perangkat Daerah (OPD) non kecamatan dan non kelurahan yang berjumlah 31 OPD yang terdiri dari dinas, kantor dan badan di Kabupaten Jombang yang terdiri dari 2 sekretariat, 1 inspektorat, 6 badan, 1 satpol PP, 20 dinas, dan 1 RSUD. Penelitian ini menggunakan metode analisis data dengan menggunakan software WarpPLS versi 6.0.PLS (*Partial Least Square*).

### 1.5 Ringkasan Hasil Penelitian

Ringkasan hasil penelitian ini adalah bahwa pengaruh tujuan yang jelas dan terukur berpengaruh signifikan terhadap kinerja.Sedangkan pada variabel insentif juga memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja.

### 1.6 Kontribusi Riset

Penelitian ini juga diharapkan dapat memiliki manfaat bagi beberapa pihak, yakni:

1. Teoritis  
Peneliti menggunakan teori penetapan tujuan dan teori agensi sebagai landasan untuk melakukan penelitian dalam bentuk pengimplementasian teori tersebut.
2. Praktis
  - a. Bagi pembaca

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan pembaca dan menyediakan informasi terkait pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, insentif dalam hubungannya dengan kinerja khususnya pada organisasi sektor publik.

b. Bagi akademisi

Diharapkan penelitian ini dapat memperkaya bahan kepustakaan dan mampu memberikan kontribusi pada pengembangan teori, terutama yang berkaitan dengan akuntansi sektor publik, khususnya untuk memahami pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, insentif terhadap kinerja organisasi.

3. Kebijakan

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi untuk menerapkan sistem tujuan yang jelas dan terukur, insentif sebagai alat bantu manajemen memotivasi dan mengevaluasi kinerja.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Secara garis besar skripsi ini terdiri dari lima bab, dimana antara satu bab dengan bab yang lain memiliki keterkaitan. Sistematika penulisan skripsi ini dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **BAB 1 :PENDAHULUAN**

Dalam bab ini menjelaskan latar belakang dilakukannya penelitian mengenai tujuan yang jelas dan terukur, insentif sebagai variabel independen pada kinerja organisasi di Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Jombang. Kesenjangan penelitian ini dimana adanya perbedaan hasil dari penelitian-penelitian terdahulu. Tujuan penelitian ini disusun untuk mengetahui adanya pengaruh tujuan yang jelas dan terukur, serta pengaruh insentif terhadap kinerja. Ringkasan metode penelitian dimana untuk mengetahui metode dan analisis data yang digunakan. Ringkasan hasil penelitian dimana untuk mengetahui hasil penelitian. Kontribusi penelitian berisi kontribusi secara teoritis, praktis dan kebijakan. Diuraikan juga sistematika penulisan dari penelitian ini.

#### **BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini diuraikan tentang teori, konsep, argumentasi yang relevan dengan tujuan yang jelas dan terukur, insentif, serta kinerja dan bahasan hasil penelitian sebelumnya. Teori, konsep, argumentasi dan hasil penelitian sebelumnya digunakan sebagai tuntutan untuk memecahkan masalah penelitian, serta merumuskan hipotesis.

### **BAB 3: METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai jenis dan pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini, yaitu kuantitatif. Pada bagian metode penelitian ini menjelaskan sumber data yang digunakan, populasi dan sampel pada penelitian ini adalah Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Jombang yang terdiri dari 113 responden. Penjelasan model empiris, serta deskripsi operasi variabel dan teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini.

### **BAB 4: HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai gambaran umum subjek dan objek penelitian yaitu Organisasi Perangkat Daerah, deskripsi mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan, analisis model dan pembuktian hipotesis, serta pembahasan.

### **BAB 5: SIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab ini diuraikan mengenai simpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah atau hipotesis yang diajukan, serta berisi simpulan lain yang berasal dari bahasan dalam bab hasil dan pembahasan. Selain itu bab ini juga berisi mengenai saran terhadap hasil penelitian dalam skripsi ini.