

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Paradigma tata pemerintahan yang baik membuat pemerintah berusaha untuk menempatkan dirinya untuk lebih berdayaguna, bertanggung jawab dan lebih bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Pandangan ini menuntut pemerintah atau organisasi sektor publik untuk lebih tanggap dan perhatian terhadap tuntutan lingkungannya, sehingga akan mampu memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Organisasi sektor publik merupakan bagian dari sistem perekonomian negara yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instansi pemerintah baik instansi pusat maupun daerah merupakan lembaga sektor publik yang bertugas mengemban amanat rakyat dalam bentuk pemberian pelayanan kepada masyarakat. Fokus utama organisasi sektor publik adalah pelayanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu akuntabilitas kinerja menjadi faktor penting dalam mempertahankan atau menjaga kepercayaan masyarakat terhadap organisasi sektor publik (Mahsun dkk, 2013).

Kualitas kinerja yang baik akan mampu melahirkan pelayanan yang baik, dan menghasilkan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik yang dapat dikatakan baik maka yang berperan utama dalam kegiatan pelayanan tersebut adalah bagaimana cara kerja, sikap dan perilaku para pegawai tersebut dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat atau pengguna jasa layanan publik. Dikatakan bahwa kualitas pelayanan publik ditentukan oleh kinerja dari para pegawai pelayanan publik tersebut. Kinerja pegawai dapat dilihat langsung dan dirasakan oleh para pelanggan, pengguna jasa layanan, mereka akan menilai bagaimana para pegawai tersebut melaksanakan tugasnya dalam melayani pelanggan dengan baik (Adrianto dkk, 2015).

Selain menghasilkan kualitas pelayanan yang baik, kinerja yang optimal akan mempermudah organisasi dalam pencapaian visi dan misi organisasinya. Dengan kinerja yang baik program dan kegiatan akan berjalan dengan lancar sehingga hal ini akan berdampak pada pencapaian visi dan misi organisasi (Robbins dan Judge, 2015). Kinerja pemerintahan pada saat ini menuntut adanya pemahaman penting terhadap peningkatan kemampuan aparatur pemerintah agar menjadi pegawai yang mandiri dan profesional. Salah satu hal yang sangat mendesak untuk diwujudkan adalah bagaimana menciptakan kinerja pegawai yang lebih baik dalam hal pelayanan publik.

Sebagai organisasi sektor publik pemerintah daerah dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan mendorong pemerintah agar selalu senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya. Pemerintah harus berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintahan tersebut. Pada sektor pemerintahan, kinerja dapat diartikan sebagai suatu prestasi yang dicapai oleh pegawai pemerintah atau instansi pemerintah.

Menurut penilaian Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB), kinerja aparatur pemerintah daerah di Indonesia selama 2016 masih rendah. Rata-rata nilai kinerja pemerintah daerah masih 'C' atau masih kurang baik. Menteri PAN-RB Asman Abnur menyatakan, berdasarkan hasil evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), rata-rata nilai pemerintah kabupaten dan kota seluruh Indonesia pada 2016 hanya 49,87. Angka itu naik sedikit dari rata-rata nilai tahun sebelumnya 46,39. Sebanyak 425 pemerintah daerah, atau 83 persen kabupaten dan kota kinerjanya masuk kategori nilai C (kurang baik). Hal ini menandakan bahwa masih banyak pemerintah daerah yang belum mengoptimalkan kinerjanya (Rochmi, 2017).

Menurut MenPAN-RB, rendahnya tingkat akuntabilitas kinerja pemerintah daerah disebabkan empat masalah utama, yakni sasaran yang ditetapkan tidak berorientasi pada hasil. Kedua, ukuran keberhasilan tidak jelas dan terukur. Ketiga, kegiatan yang ditetapkan tidak berkaitan dengan sasaran dan keempat, perincian kegiatan tidak sesuai dengan tujuan kegiatan. Empat masalah itu membuat penggunaan anggaran di instansi pemerintah tidak efisien (Rochmi, 2017).

Bentuk gerakan reformasi sektor publik adalah lahirnya konsep *New Public Management* (NPM). Konsep ini muncul sebagai jawaban atas berbagai kritik yang mengatakan bahwa organisasi sektor publik tidak produktif, tidak efisien, rendah kualitas, miskin inovasi, dan berbagai kritikan lainnya. *New public management* lebih menekankan pada capaian

dan efisiensi melalui manajemen yang lebih baik pada anggaran, sehingga konsep ini dengan cepat mampu menggeser sistem anggaran tradisional yang tidak ada tolok ukurnya. Konsep NPM berfokus pada manajemen bukan kebijakan, berfokus pada kinerja dan penilaian kinerja, pemangkasan biaya, efisiensi, dan kebebasan manajer untuk mengolah organisasi (Mardiasmo, 2009).

Teknik penganggaran sektor publik berdasarkan *New Public Management* yang digunakan pemerintah salah satunya adalah sistem anggaran berbasis kinerja yang menggantikan sistem anggaran tradisional. “Anggaran berbasis kinerja merupakan penganggaran yang mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan, kemudian manfaat tersebut dideskripsikan pada seperangkat sasaran yang dituangkan dalam target kinerja” (Anggarini dan Puranta, 2010:100). Anggaran kinerja didasari oleh konsep ekonomis, efisiensi dan efektivitas (*value for money*) dan prinsip *good governance* (BPPK, 2008). Ekonomis dalam pengadaan dan alokasi sumber daya, efisien dalam penggunaan sumber daya dalam arti penggunaannya diminimalkan dan hasilnya dimaksimalkan, dan efektif dalam arti mencapai tujuan dan sasaran. *Value for money* mengarahkan agar penggunaan anggaran bisa dipertanggung jawabkan secara transparan kepada masyarakat luas atau hal ini berarti bahwa setiap rupiah harus dihargai secara layak dan digunakan sebaik-baiknya.

Suatu perusahaan atau organisasi yang telah berjalan sebaiknya melakukan pemantauan pada setiap kegiatan operasionalnya. Sistem

pengendalian intern digunakan untuk membantu proses pemantauan kegiatan-kegiatan tersebut. Wilopo (2006) menyatakan, penerapan pengendalian intern sangat penting, dikarenakan pengendalian intern berguna untuk memberikan perlindungan dari kelemahan manusia serta untuk mengurangi kelalaian ataupun tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan. Pengelolaan dan penerapan pengendalian internal yang baik akan memberikan kemudahan organisasi dalam pencapaian tujuannya.

Pengendalian atas penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dilaksanakan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008. Dalam Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2008, sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. SPIP bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Untuk mewujudkan tata kelola yang baik, selanjutnya organisasi harus mengupayakan pemberdayaan sumber daya manusia yang bertujuan untuk mengoptimalkan produktivitas setiap individu dan tentunya kinerja organisasi juga akan mengalami peningkatan. Salah satu upaya organisasi untuk mengoptimalkan kinerjanya melalui penerapan *reward* dan *punishment*. *Reward* atau penghargaan dapat diartikan sebagai ganjaran, hadiah, ataupun

upah. Sedangkan *punishment* adalah pemberian sanksi atau hukuman. Pemberian *reward* terhadap pegawai yang berprestasi akan memotivasi pegawai untuk lebih menaikan produktivitas kerjanya. Selain itu organisasi harus memberikan *punishment* (sanksi) kepada pegawai yang malas dan telah lalai dalam pekerjaannya, sebab hal tersebut dapat mengganggu kinerja pegawai yang lain jika tidak adanya teguran ataupun sanksi.

Pemberian *punishment* yang sesuai diharapkan mampu meningkatnya kinerja pegawai tersebut dan diharapkan untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama dikemudian hari. Adanya sistem *punishment* sebagai penjamin untuk meminimalisasi kesalahan dan penurunan kinerja. Kinerja atau prestasi kerja akan optimal apabila pegawai memiliki motivasi kerja yang tinggi dan didukung kemampuan, ketrampilan dan pengalaman. Sistem *reward* dan *punishment* diterapkan sebagai alat untuk memotivasi pegawai supaya bekerja dengan baik dan mampu mengoptimalkan kerjanya (Mahmudi, 2015).

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Apriani (2013), Gustini (2015), Verasvera (2016), dan Nopianti (2016) menyimpulkan bahwa terdapat pengaruh positif antara anggaran berbasis kinerja dengan kinerja aparatur pemerintah daerah. Artinya, semakin baik penerapan anggaran berbasis kinerja, maka semakin optimal kinerja Aparatur Pemerintah Daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Dewi (2012), Fatoni dan Nurhayati (2013), Chintya (2015), dan Lasso (2016) menyatakan bahwa sistem pengendalian intern berpengaruh positif terhadap peningkatan kinerja. Sedangkan hasil berbeda pada penelitian Narsih (2016) yang menyimpulkan bahwa

pengendalian intern tidak mempunyai pengaruh terhadap kinerja. Suryadilaga dkk (2016), menyimpulkan penerapan sistem *reward* dan *punishment* memiliki pengaruh yang positif terhadap kinerja pegawai, sedangkan Nuraini (2012) menyimpulkan pemberian *punishment* tidak berpengaruh terhadap peningkatan kinerja karyawan.

Penelitian ini merupakan kompilasi dari penelitian terdahulu, mengembangkan penelitian yang dilakukan oleh Fatoni dan Nurhayati (2013), Verasvera (2016), Dharmawan dan Supriatna (2016). Perbedaan dengan penelitian sebelumnya adalah terletak pada obyek dan subyek penelitiannya yaitu pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Brebes dan penambahan variabel penelitian seperti Sistem *Reward* dan Sistem *Punishment*. Pada penelitian terdahulu belum menggabungkan variabel anggaran berbasis kinerja dan sistem pengendalian intern, sistem *reward* dan *punishment* pemerintah sebagai variabel yang mempengaruhi optimalisasi kinerja. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul **“Pengaruh Anggaran Berbasis Kinerja, Sistem Pengendalian Intern, Sistem *Reward* Dan *Punishment* Terhadap Optimalisasi Kinerja Instansi Pemerintah”** (Studi Empiris pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Brebes).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Apakah anggaran berbasis kinerja berpengaruh positif terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah?
2. Apakah Sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) berpengaruh positif terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah?
3. Apakah penerapan sistem *reward* berpengaruh positif terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah?
4. Apakah penerapan sistem *punishment* berpengaruh positif terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji pengaruh anggaran berbasis kinerja terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah.
2. Untuk menguji pengaruh sistem pengendalian intern pemerintah terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah.
3. Untuk menguji pengaruh penerapan sistem *reward* terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah.
4. Untuk menguji pengaruh penerapan sistem *punishment* terhadap optimalisasi kinerja Instansi Pemerintah Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini, antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi dan informasi bagi peneliti lain yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut terutama yang berhubungan dengan kinerja pada instansi pemerintah. Kontribusi penelitian diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya akuntansi sektor publik dalam hal pengukuran kinerja.

2. Manfaat Praktik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan gambaran yang bermanfaat serta dapat menjadi bahan evaluasi dalam mengoptimalkan kinerja pegawai instansi pemerintah.