BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Di era globalisasi yang semakin berkembang pesat dan maju menuntut suatu negara untuk menciptakan pemerintahan yang mandiri, adil dan demokratis, sehingga dapat bersaing dengan negara-negara lainnya. Suatu negara dikatakan berkembang dilihat dari pembangunan nasional dan perekonomian negara yang semakin baik. Salah satunya ialah dengan melihat perkembangan kepemerintahannya. Perkembangan kepemerintahan yang baik dapat dilihat apabila negara dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal meningkatkan kesejahteraan dalam bentuk pelayanan.

Dalam perkembangan paradigma kepemerintahan yang baik, efektif, efisien dan berkeadilan telah membuka kesadaran bagi pemerintah untuk senantiasa tanggap dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Dalam memberikan pelayanan terbaik pemerintah haruslah bertanggungjawab atas kegiatan-kegiatan serta kebijakan yang diambil untuk diberitahukan kepada masyarakat secara transparan dan akuntabilitas. Akuntabilitas disini seperti yang dikemukakan oleh Ihyaul Ulum "bahwa akuntabilitas merupakan konsep yang luas yang mensyaratkan agar pemerintah memberi laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai peruntukan. Jadi, Laporan yang diberitahukan kepada

masyarakat dalam bentuk informasi mengenai dana-dana dapat dilihat dari pengelolaan keuangannya. Agar pengelolaan keuangan dapat terpercaya maka dibutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang ahli di bidangnya.

Pemerintah pusat sebagai pelaksana pembangunan nasional membantu perkembangan negara. Berdasarkan peraturan pemerintah No.41 tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah pasal 1 pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah adalah presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Dapat dikatakan bahwa perkembangan kepemerintahan dan perekonomian nasional dalam suatu negara itu yang berwenang mengambil kebijakan adalah kepala negara (presiden). Pemerintah dalam hal ini sebagai pelaksana pembangunan negara harus mementingkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu upaya dalam mengembangkan perekonomian nasional adalah dengan memberikan otonomi daerah kepada daerah. Dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan wewenang yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Seperti yang dikemukakan oleh Mardiasmo “bahwa salah satu stategi yang efektif adalah dengan memberikan otonomi daerah dan desentralisasi kepala daerah secara luas dan nyata”.

Diharapkan dengan otonomi daerah desentralisasi tersebut, maka perekonomian daerah akan meningkat dan mandiri sesuai kebijakan yang dilakukan kepala daerah dalam melaksanakan kegiatannya. Untuk menciptakan kesejahteraan yang adil dan

merata pemerintah melakukan pengawasan, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan disetiap daerahnya. Karena pemerintah daerah dapat langsung bersinggungan dengan masyarakat banyak, maka dari itu pemerintah daerah sebagai penyokong pemerintah pusat dalam mengambil keputusan dan kebijakan yang dapat mensejahterkan masyarakat.

Pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah (Gubernur) sebagai pemberi wewenang dalam pelaksanaan kegiatan daerah. Berdasarkan peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah "kepala daerah selaku kepala pemerintahan daerah adalah pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan yang dipisahkan ". Maka dari itu kepala daerah mempunyai kewenangan dalam mengambil keputusan atas kebijakan-kebijakan daerah. Salah satu kebijakan yang diambil dengan melihat penganggaran (APBD). APBD dalam era otonomi daerah di susun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang di tetapkan. Hal tersebut dikemukakan oleh Mardiasmo.

Untuk memutuskan kebijakan daerah, kepala daerah harus merencanakan terlebih dahulu anggaran yang akan dikeluarkan berhubungan dengan peningkatan kinerja. RAPBD (Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) disusun dengan melihat kemampuan keuangan daerah yang kemudian diserahkan kepada DPRD untuk kemudian disetujui atau tidaknya rencana anggaran tersebut. Apabila

tidak disetujui, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu. APBD merupakan unsur terpenting dalam menjalankan kegiatan daerah.

Seperti yang dikemukakan Mardiasmo bahwa salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Pengembangan kapabilitas sebagai upaya untuk memperbaiki kemampuan pemerintah daerah menjalankan fungsi dan perannya secara efisien, sedangkan peningkatan efektivitas diartikan sebagai upaya untuk menyelaraskan kapabilitasnya dengan tuntutan dan kebutuhan publik.

Diharapkan dengan APBD yang meningkat dapat membantu perekonomian daerah serta mendorong pembangunan daerah yang mandiri, adil dan bijaksana. Apabila pembangunan daerah meningkat, maka secara langsung pemerintah daerah berkontribusi dalam pembangunan nasional. Menurut mardiasmo dalam bukunya "otonomi dan manajemen keuangan daerah" mengemukakan bahwa anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran dimasa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Anggaran daerah juga merupakan instrument pembinaan pemerintah atasan pemerintah dibawahnya dan sebagai instrument kebijakan.

Khusus pemerintahan Jawa Barat yang diberikan wewenang oleh pemerintah pusat dalam mengelola otonomi daerahnya dengan menetapkan kebijakan-kebijakan yang mensejahterakan masyarakat disekitarnya melalui peningkatan sumber daya manusia, ilmu pengetahuan dan teknologi dan pendukung pembangunan lainnya. Pembangunan daerah membantu kebijakan-kebijakan yang diambil kepala daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Seperti yang dikemukakan oleh Mardiasmo bahwa terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi yaitu :

1. Menciptakan efisien dan efektifitas pengelolaan sember daya daerah
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat memberikan wewenang kepada instansi-instansi di bawahnya seperti Dinas-dinas, Lembaga-lembaga, Badan-badan (BUMD), Balai-balai dan organisai lainnya untuk melakukan kegiatan sesuai peraturan pemerintah dalam membantu pembangunan daerah. Pembangunan daerah akan tercapai apabila birokrasi yang terdapat pada setiap organisasi/instansi pemerintah baik. Menurut Mardiasmo "bahwa birokrasi dimaksudkan untuk memfasilitasi pembangunan dengan menciptakan efisiensi organisasi secara maksimum, sehingga efektifitas dari organisasi tersebut dapat dinilai meningkat apabila tujuan tercapai".

Provinsi Jawa Barat dalam membantu perkembangan kepemerintahan dan perekonomian daerah dengan melihat anggaran yang terdapat didaerah (APBD). Untuk menciptakan daerah yang maju dapat dilihat dari kepemerintahannya dan perekonomian yang baik. Kepemerintahan yang baik dapat dilihat dari birokrasi yang terdapat pada setiap instansi. Birokrasi sangat menentukan dalam pencapaian tujuan baik organisasi/instansi pemerintah maupun pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan atas penerapan kebijakan.

Pemerintah provinsi Jawa Barat dalam menciptakan pembangunan kepemerintahan dan perekonomian daerah yang lebih baik dengan pencapaian visi misinya. Berdasarkan pedoman yang tertera pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat dijelaskan visi misi Jawa Barat. Visi provinsi Jawa Barat yaitu :"Jawa Barat dengan Iman dan Takwa sebagai Provinsi Termaju di Indonesia dan Mitra Terdepan Ibu Kota Negara Tahun 2010". Sedangkan Misi Pemerintahan provinsi Jawa Barat, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2004 adalah "Akselerasi peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Guna mendukung Pencapaian Visi Jawa Barat 2010".

Untuk memenuhi dan mencapai visi misi Provinsi Jawa Barat dibutuhkan kerjasama yang solid antara pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat dengan organisasi yang ada dibawahnya dengan melihat birokrasinya. Birokrasi dikatakan baik apabila kinerja organisasi baik dan kinerja organisasi baik dilihat dari kinerja pegawainya. Pemerintah daerah dihadapkan pada tantangan untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi. Tingkat profesionalisme birokrasi masih rendah

disebabkan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki rendah sehingga menghambat kinerja pegawai.

Dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor :119 tahun 2009 dijelaskan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh setiap pegawai dari suatu kegiatan pada satuan organisasi yang telah direncanakan, dengan menggunakan dan memanfaatkan sumber daya organisasi.maka dari itu kinerja sangat penting dalam pencapaian tujuan baik individu, organisasi, pemerintah daerah dan pemerintah pusat selaku pemerintahan tertinggi dalam suatu negara. Untuk mencapai tujuan pembangunan nasional itu tergantung dari kinerja pegawainya. Kinerja pegawai, khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) ini tentu bukan saja menyangkut mental, tetapi juga etos serta budaya kerja. Hal ini mengindikasikan bahwa sikap dan budaya kerja dikalangan PNS belum tumbuh dan menjadi kesadaran. Akibatnya, kinerja dan disiplin pegawai pun tidak jauh dari Tupoksi (Tugas, Pokok, dan Fungsi) serta tata aturan birokrasi yang sudah baku.

Penggunaan indikator kinerja sangat penting untuk mengetahui apakah suatu aktivitas telah dilakukan secara efisien dan efektif. Pada dasarnya terdapat dua hal yang dapat dijadikan indikator kinerja menurut mardiasmo, yaitu kinerja anggaran (anggaran *policy*) dan anggaran kinerja (*performance budget*). Hasil dari indikator kinerja tersebut membantu dalam penyampaian informasi dan mudah dalam mengambil keputusan dengan melihat evaluasi kinerjanya. Sebagian evaluasi kinerja memfokuskan diri pada sifat pribadi dan personalitas pegawai.

Perekonomian daerah yang mandiri akan terwujud apabila kebijakan-kebijakan yang diambil kepala daerah baik dengan cara membenahi kinerja organisasi/instansi pemerintah, pengembangan sumber daya manusia (masyarakat) untuk mempromosikan daerahnya dalam pariwisata sehingga menarik investor untuk menanamkan modalnya, dan lain-lain. Kebijakan tersebut diambil untuk menambah pendapatan daerah sehingga perekonomian meningkat dan kesejahteraan masyarakat terjamin dan juga memacu agar dapat bersaing dengan daerah lainnya. Selain itu juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan menciptakan sumber daya manusia yang aktif dalam membantu pembangunan daerah yang efektif dan efisien. Kualitas pelayanan dapat dilakukan dilihat dari kinerjanya.

Salah satu kebijakan Gubernur adalah dengan memberikan Tujangan Perbaikan Penghasilan (TPP) dalam rangka meningkatkan kinerja dan produktivitas kerja pegawai khususnya PNS dan CPNS di lingkungan Jawa Barat. Kebijakan tersebut diambil berdasarkan penilaian kinerja birokrasi yang rendah. Berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 841/Kep.966-ORG/2009 tentang Tunjangan Tambahan Penghasilan dan Kompensasi Uang Makan dijelaskan bahwa Tujangan Perbaikan Penghasilan (TPP) merupakan Insentif yang diberikan berupa tambahan penghasilan berdasarkan atas hasil pencapaian kinerja selama satu bulan diluar gaji yang diterima dengan sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pegawai bidang SDM. Adapun permasalahan yang dialami pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat adalah saat pemerintah belum mengeluarkan anggaran yang pasti dalam memenuhi kegiatan-

kegiatan yang akan dilaksanakan untuk periode selanjutnya. Sehingga menghambat proses kerja pegawai yang tidak efektif, akibatnya kinerja pegawai menurun seperti pada awal bulan januari sampai dengan maret yang masih menunggu disahkannya APBD. Dilain pihak para pegawai dituntut untuk bekerja dan melakukan tanggungjawab serta tugas yang diberikan namun, apabila anggarannya belum tersedia maka proses kerjapun terhambat. Oleh karena itu, anggaran sangat penting karena merupakan estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode tertentu dalam ukuran finansial.

Pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat yang termasuk salah satu instansi pemerintahan bidang perhubungan, dalam melaksanakan APBD yang telah ditetapkan oleh pemerintahan daerah haruslah memiliki rasa tanggung jawab dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk kinerja. Dimana pemerintah yang kompetitif memacu semangat dalam pelaksanaan kerja pegawai dan berkompetisi terhadap pelayanan publik. Baik upah maupun tunjangan, serta kompensasi lainnya merupakan elemen penting dalam peningkatan hasil kerja pegawai.

Namun demikian, agar pegawai efektif dalam melaksanakan kegiatan-kegiatannya salah satu pendukung yang penting yaitu dengan memberikan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) dengan maksud memberikan rangsangan atau semangat kerja sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Maka dari itu kinerja akan membantu proses pengembangan dan pembangunan daerah serta tujuan yang ingin dicapai oleh Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat itu sendiri sesuai yang

diharapkan. Besaran Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang diterima sangat berpengaruh terhadap kinerja pegawai. Dimana berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pegawai pada bagian kepegawaian dan umum serta bagian keuangan saat Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang diberikan mengacu pada peraturan pemerintah tidak mempengaruhi kinerja pegawainya, sehingga kinerja pegawai dinilai lamban dalam melaksanakan tugas dikarenakan kesadaran pegawai terhadap tugas pokok belum optimal. Oleh karena itu gubernur mengeluarkan kebijakan yang tertera dalam Keputusan Gubernur Nomor 841/Kep.966-ORG/2009 memutuskan memberikan tambahan penghasilan dalam bentuk Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) berdasarkan IBK (Instrumen Berbasis Kinerja). Namun masih terdapat kekurangan dalam penerapan IBK (Instrumen Berbasis Kinerja) untuk pegawai, karena penilaian instrument IBK diserahkan kepada pegawai bersangkutan sehingga besaran potongan tidak sesuai.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 841/2009, tingkatan eselon dan PNS nonstruktural akan mendapatkan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP). Dalam konteks ini, karena eksekusinya harus didasarkan kepada suatu Peraturan Daerah dan tersediannya anggaran untuk tunjangan para pegawai. Pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat tingkatan eselon mulai dari eselon II sampai dengan eselon IV. Dimana tingkatan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang diberikan berbeda setiap eselonnya.

Pada kesempatan ini, penulis melakukan penelitian dengan maksud untuk mengetahui langsung mengenai Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang

merupakan tolok ukur pelaksanaan operasional pembangunan nasional dengan memperhatikan kinerja pegawai agar mampu mencapai tujuan yang telah ditentukan. Serta pengaruh yang ditimbulkan dengan pemberian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) terhadap kinerja pegawai telah efektif atau belum dalam membantu pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah. Maka dari itu penulis mengambil judul **"Analisis Penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) Pengaruhnya Terhadap Tingkat Efektivitas Kinerja Pegawai Pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat".**

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

1. Penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan berdasarkan IBK diserahkan kepada pegawai bersangkutan, sehingga masih bersifat subjektif, serta absensi sebagai salah satu alat dalam mengukur kinerja yang diterapkan masih belum objektif dikalangan pegawai.
2. Kinerja pegawai dinilai lamban dalam melaksanakan tugas dikarenakan kesadaran pegawai terhadap tugas pokok belum optimal.
3. Tingkat profesionalisme birokrasi masih rendah disebabkan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki rendah sehingga menghambat kinerja pegawai dan terlambatnya penganggaran yang diputuskan dalam perencanaan APBD sehingga menghambat proses kerja yang tidak efektif.

3.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian yang dikemukakan diatas, maka penulis mencoba merumuskan beberapa masalah yang menjadi pokok masalah dalam penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.
2. Bagaimana pelaksanaan tingkat efektivitas kinerja pegawai pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.
3. Bagaimana pengaruh penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang mempengaruhi tingkat efektivitas kinerja pegawai pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.

1.3 Maksud Dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data dan informasi dari objek penelitian mengenai Analisis Atas Penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang mempengaruhi Tingkat Efektivitas Kinerja Pegawai pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.

1.3.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini, adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan tingkat efektivitas kinerja pegawai pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh Penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) terhadap tingkat efektivitas kinerja pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dengan adanya penelitian ini penulis mengharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi berbagai pihak antara lain sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan akademis terhadap pihak-pihak :

1. Pengembangan Ilmu Akuntansi

   Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang bermanfaat dan lebih memperdalam bidang akuntansi khususnya akuntansi pemerintahan dan Akuntansi Sektor Publik yang merupakan salah satu pendukung dalam penelitian.

2. Bagi peneliti

   Untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai Penilaian Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) yang Berpengaruh Terhadap Tingkat Efektivitas Kinerja Pegawai pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.

3. Bagi peneliti selanjutnya

   Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan referensi dan sumber informasi yang bermanfaat bagi peneliti lain yang ingin mengkaji dalam bidang yang sama.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Dapat menjadi bahan masukan yang bermanfaat dan memberikan pandangan bagi instansi tentang analisis atas penilaian tunjangan perbaikan penghasilan (TPP) yang mempengaruhi tingkat efektivitas kinerja pegawai pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat.

1.5 Lokasi Dan Waktu Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada salah satu Dinas yaitu Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat yang bertempat di Jl. Sukabumi No.1 telp:7207275 Bandung 40271.

1.5.2 Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama lima bulan dimulai dari bulan Februari 2010 sampai dengan bulan Juli 2010. Adapun waktu penelitian dapat dilihat pada tabel1.1 dibawah ini

Table 1.1

Jadwal Pelaksanaan Penelitian

Tahap	Prosedur	Bulan					
		Februari 2010	Maret 2010	April 2010	Mei 2010	Juni 2010	Juli 2010
I	**Tahap persiapan:**						
	1. Membuat outline dan proposal UP						
	2. Meminta surat pengantar ke perusahaan						
	3. Menentukan tempat penelitian						
II	**Tahap pelaksanaan :**						
	1. Bimbingan UP						
	2. Pendaftaran seminar UP						
	3. Seminar UP						
	4. Revisi seminar						
	5. Membuat outline dan proposal skripsi						
	6. Penelitian di perusahaan						
	7. Penyusunan skripsi						
	8. Bimbingan skripsi						
III	**Tahap Pelaporan :**						
	1. Menyiapkan draf skripsi						
	2. Siding skripsi						
	3. Penempurnaan laporan skripsi						
	4. Penggandaan skripsi						