

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia tertulis dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum dalam tata kehidupan yang adil dan beradab. Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai langkah strategis demi mewujudkan harapan publik akan pelayanan berkualitas yang bertujuan pada kepuasan semua pihak, baik penyelenggara dari pelayanan maupun masyarakat yang dilayani (Jamaluddin, 2016). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara layanan. Sehingga dalam hal ini birokrasi berperan penting sebagai instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

Pemerintah merupakan bagian dari organisasi sektor publik yang menyediakan pelayanan berupa barang, jasa dan/atau pelayanan administratif dengan sumber dana berasal dari pajak masyarakat dan ditujukan kembali pada masyarakat. Pemerintah daerah sebagai pihak yang diberikan tugas

menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak (Halim & Kusufi, 2013). Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam operasionalnya (Puteri et al., 2022). Organisasi publik berorientasi kepada pelayanan yang diberikan untuk masyarakat dan bukan berorientasi pada *profit*, laba, maupun untung. Tentu mengelola pegawai di organisasi publik mempunyai dinamika yang berbeda jika dibandingkan pada organisasi swasta atau *profit-oriented* (Putranto & Anwar, 2021). Sehingga organisasi sektor publik diharapkan dapat bertanggung jawab mengelola jasa pelayanan publik dengan baik. Penjelasan mengenai pentingnya amanah terhadap tanggung jawab sebagai pelayan publik, diterangkan dalam Surah Al-Anfal ayat 27 yang berbunyi :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنِيَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya:

"Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui" (QS. Al-Anfal: 27)

Berdasarkan firman Allah SWT dalam Quran Surat Al-Anfal ayat 27 diatas dapat kita pahami bahwa segala amanah dari siapapun yang telah dipercayakan kepada kita, hendaknya dijaga dan dipelihara dengan sebaik-baiknya. Termasuk dalam hal ini adalah entitas sektor publik yang telah di amanahi untuk melayani kebutuhan masyarakat dengan penuh tanggung jawab.

Namun dewasa ini, pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah dirasa kurang memenuhi harapan masyarakat. Pelayanan publik yang berkualitas bukan hanya mengacu pada pelayanan itu semata, juga menekankan pada proses penyelenggaraan atau pendistribusian pelayanan itu sendiri hingga ke tangan masyarakat sebagai konsumen (Abidin, 2004). Pada kenyataannya pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah masih memiliki beberapa kelemahan sehingga belum mampu memenuhi kualitas yang diharapkan oleh masyarakat (Jamaluddin, 2016; Musdalipa et al., 2017). Pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik dinilai kurang produktif dan efisien dalam melaksanakan kewajibannya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Terbukti dari berbagai keluhan masyarakat yang sering disampaikan melalui media massa maupun media sosial.

Penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari pelaksanaan pelayanan, melakukan pengelolaan pengaduan dari masyarakat, mengelola informasi, melakukan pengawasan internal, melakukan penyuluhan terhadap masyarakat, serta memberikan pelayanan konsultasi. E-Lapor DIY adalah salah satu wadah bagi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengutarakan berbagai macam masalah yang dikeluhkan kepada pemerintah. *Website* pengaduan ini mengumpulkan keluhan-keluhan masyarakat yang dikeluhkan langsung melalui *web* pengaduan, aplikasi Jogja Istimewa, dan media sosial seperti *Twitter*. Pada *website* E-Lapor DIY ditemukan berbagai macam keluhan yang dirasakan oleh masyarakat diantaranya masalah buruknya infrastruktur, penyalahgunaan wewenang, alur layanan administrasi kependudukan yang sulit dan lama,

bantuan sosial yang tidak merata, kurangnya penanganan masalah pelanggaran ketertiban dan lain-lain. Berikut jumlah laporan yang masuk ke *website* E-Lapor DIY dari tahun 2019-2021.

Tabel 1. 1
Jumlah Aduan Masuk E-Lapor DIY Tahun 2019-2021

Tahun	Jumlah Aduan
2019	391
2020	401
2021	746

Sumber: <https://lapor.jogjaprov.go.id/>

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa terjadi peningkatan jumlah aduan yang masuk ke *website* E-Lapor DIY dari tahun 2019-2021. Laporan-laporan ini berasal dari berbagai jenis pengaduan yang mana sebagian besar pelapor berasal dari anonim dan masyarakat.

Selain itu berdasarkan hasil pengolahan data survei kepuasan masyarakat terhadap layanan publik di lingkungan pemerintah Kabupaten Bantul dari tahun 2019 sampai 2023 terjadi ketidakstabilan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Indeks kepuasan masyarakat ini menggambarkan persepsi pengguna layanan terhadap layanan publik atau menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh layanan publik. Indeks ini diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Berikut ini adalah IKM Kabupaten Bantul atas pelayanan yang diberikan dari tahun 2019-2023 :

Tabel 1. 2
IKM Kabupaten Bantul Tahun 2019-2023

Tahun	Nilai IKM
2019	86,94
2020	88,03
2021	87,91
2022	88,25
2023	85,82

Sumber: <https://skm.bantulkab.go.id/>

Berdasarkan tabel 1.2 terjadi ketidakstabilan indeks kepuasan masyarakat dari tahun 2019-2023. Bahkan menurut data yang diperoleh, pada awal tahun 2023 saja nilai IKM mengalami penurunan lebih banyak dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Dari total 25 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang berpartisipasi dalam survey kepuasan masyarakat Kabupaten Bantul pada Tahun 2023, terdapat 8 OPD dengan nilai IKM berada dalam kategori A (Sangat Baik), 16 OPD yang termasuk ke dalam kategori nilai IKM B (Baik), dan 1 OPD dengan nilai IKM termasuk kedalam kategori C (Kurang Baik). Hal ini membuktikan bahwa kualitas pelayanan publik yang diberikan belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 Ayat 3 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah adalah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah. Untuk itu otonomi daerah berfungsi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, serta daya saing masing-masing daerah di Indonesia. Organisasi perangkat daerah merupakan organisasi yang memiliki tanggung jawab kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perangkat daerah pada tingkat

provinsi terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sedangkan perangkat daerah pada tingkat kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Masing-masing dari perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah setempat dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah. Adapun untuk pengendalian organisasi perangkat daerah untuk provinsi akan dilakukan oleh pemerintah pusat sedangkan untuk kabupaten/kota akan dilakukan oleh gubernur dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Organisasi perangkat daerah sebagai lembaga yang berkewajiban menjalankan tugas maupun fungsi untuk menyelenggarakan pembangunan dan pelayanan demi kesejahteraan masyarakat tentu menganggap sistem pengendalian manajemen adalah hal yang sangat penting. Sistem pengendalian manajemen merupakan sistem yang melibatkan semua orang dalam perusahaan untuk turut aktif menjalankan dan mengendalikan organisasi dengan kemampuan yang dimiliki. Sistem pengendalian manajemen terdiri dari akuntansi manajemen, perencanaan, penganggaran, manajemen proyek, informasi dan pelaporan, dan sistem pengukuran kinerja yang bertujuan untuk mempengaruhi perilaku dan memperoleh kerjasama dari kelompok individu atau unit menuju tujuan organisasi (Flamholtz et al., 1985). Pengukuran kinerja berfungsi untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik, mengidentifikasi kepuasan pelanggan, serta sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi (Puteri et

al., 2022). Sistem pengukuran kinerja sangat penting diterapkan dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintah, terutama mewujudkan maksud dan tujuan organisasi serta memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien dengan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dengan baik (Sihaloho & Halim, 2005).

Sistem pengukuran kinerja dapat mempengaruhi representasi mental individu dengan menetapkan tujuan, mengubah titik referensi, dan mengubah keyakinan. Pengenalan tuntutan organisasi dapat mengarah pada ketegangan, inkonsistensi, dan konflik sehingga memengaruhi upaya individu yang dapat membangkitkan motivasi dan mengarahkan individu ke arah tujuan dan sasaran atau mungkin terjadi demotivasi yang mengakibatkan ketidakpuasan, penurunan harga diri, dan rasa kehilangan kendali (Adler & Borys, 1996). Oleh karena itu Adler & Borys (1996) membuat perbedaan antara formalisasi yang memaksa dan memungkinkan. Formalisasi memiliki karakter koersif ketika prosedur kerja formal diberlakukan pada karyawan oleh manajemen senior untuk memaksa kepatuhan karyawan, sedangkan karakter yang memungkinkan terjadi ketika peraturan dan sistem yang ada mendukung karyawan untuk melakukan pekerjaan mereka dengan lebih baik. Secara umum, sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan dapat didefinisikan sebagai sistem yang dianggap oleh manajer tingkat bawah dan menengah sebagai pendukung mereka untuk meningkatkan pekerjaan mereka dan memfasilitasi tanggung jawab mereka, bukan sebagai perangkat kontrol untuk digunakan oleh manajemen senior (Wouters & Roijmans, 2011; Wouters & Wilderom, 2008).

Adler & Borys (1996) membagi sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan ke dalam empat dimensi diantaranya *repair*, *internal transparency*, *global transparency*, dan *flexibility*.

Repair merupakan dimensi dalam sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan yang berfungsi untuk membantu pegawai menentukan apakah kinerjanya sudah terkendali dengan baik sesuai tujuan organisasi. *Repair* mengacu pada pemecahan proses kontrol, yang mengharuskan pegawai memiliki kemampuan untuk memperbaiki masalah (Adler & Borys, 1996). Di dalam dimensi *repair*, pegawai dituntut untuk meningkatkan kemampuan memecahkan masalah menggunakan keterampilan yang dimiliki.

Flexibility control berfungsi untuk membantu pegawai mengidentifikasi dan memutuskan keputusan pengendalian serta mendorong pegawai untuk memodifikasi sistem pengukuran kinerja agar sesuai dengan tuntutan pekerjaan. Dengan kata lain, *flexibility* memberikan pegawai pilihan saat menangani masalah (Dowling & Leech, 2014). Dimensi *flexibility* juga dianggap mampu membantu organisasi mencapai target tertentu tergantung pada seberapa jauh manajer menerapkan kontrol yang ketat atau longgar (Chapman & Kihn, 2009; Jorgensen & Messner, 2009).

Pekerja di organisasi pemerintah pada dasarnya memiliki motivasi oleh kepedulian terhadap masyarakat dan keinginan untuk melayani kepentingan umum (Houston, 2000). Motivasi pelayanan publik sebagai suatu bentuk dorongan yang dimiliki oleh birokrat untuk melayani masyarakat dengan memiliki kepercayaan, nilai, dan sikap yang melampaui kepentingan pribadi

untuk kepentingan organisasi (Kadir et al., 2021). Sedangkan menurut Perry dan Annie (2008) dalam Hakim & Hamid (2021) motivasi pelayanan publik adalah kepercayaan nilai dan sikap di atas kepentingan pribadi dan organisasi, dengan tujuan agar pegawai atau pelayan masyarakat mau melakukan tindakan yang baik kepada orang lain dan sanggup untuk mengorbankan diri demi kebaikan organisasi ataupun masyarakat. Dengan adanya motivasi pelayanan publik yang positif maka terbentuklah pegawai yang kompeten sekaligus memiliki dedikasi yang tinggi terhadap pekerjaannya.

Pelayanan terhadap masyarakat merupakan fokus utama organisasi sektor publik (Nordawan, 2010). Tentunya isu mengenai kinerja pemerintah daerah dalam melayani kebutuhan masyarakat akan selalu menjadi sorotan karena masyarakat memiliki tuntutan besar terhadap kinerja aparatur pemerintah. Suatu pemerintahan dapat dikatakan memiliki kinerja yang baik apabila pemerintah tersebut mengelola pemerintahannya dengan efektif dan efisien serta mampu menyejahterakan masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini sumber daya manusia menjadi penentu keberhasilan ataupun kegagalan organisasi dalam mencapai tujuannya untuk melayani publik dengan baik. Organisasi yang berhasil menandakan bahwa organisasi tersebut memiliki sumberdaya manusia yang dianggap sebuah aset penting yang perlu dikelola serta dikembangkan untuk dapat terus mendukung kelangsungan hidup organisasi melalui kinerja yang dicapai. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya

(Mangkunegara, 2007). Sedangkan definisi kinerja menurut Anwar (2010) adalah gambaran pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kegiatan kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi suatu organisasi. Kinerja merupakan gambaran atas berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan sebuah organisasi yang mencakup beberapa hal seperti kualitas, efisiensi dan kriteria efektivitas kerja lainnya.

Mengingat sirkulasi kerja di dunia pemerintahan tidak jauh dari kritik masyarakat, tekanan atasan, dan beban berat yang ditanggung para pegawai maka diperlukan adanya pemberdayaan psikologis dalam diri pegawai untuk mendukung terciptanya motivasi pelayanan publik dan peningkatan kinerja dalam sebuah organisasi. Pemberdayaan psikologis adalah keyakinan seorang individu akan kemampuannya untuk melakukan kegiatan kerja terkait dengan keterampilan dan kompetensi yang dimilikinya (Meyerson & Kline, 2008). Pemberdayaan psikologis terdiri dari empat dimensi kognitif yang membentuk konstruk pemberdayaan psikologis yang terdiri dari *meaning*, *competence*, *self determination*, dan *impact* (Thomas & Velthouse, 1990). Hubungan antara sistem pengukuran kinerja dengan pemberdayaan psikologis dapat dirangsang dengan penggunaan sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan yang terdiri dari 4 dimensi diantaranya *repair*, *internal transparency*, *global transparency*, dan *flexibility* (de Souza & Beuren, 2018). Dengan adanya sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan ini diharapkan pegawai mampu lebih banyak untuk berinteraksi, belajar, menggunakan keterampilan, dan memahami

logika mereka sehingga muncul motivasi dalam diri pegawai untuk bekerja lebih baik dan akan berdampak pada kinerja individu itu sendiri.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Pengaruh *Repair* dan *Flexibility Control* terhadap Motivasi Pelayanan Publik dan Kinerja dengan Pemberdayaan Psikologis sebagai Variabel Intervening”**. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Guilherme Eduardode Souza dan Ilse Maria Beuren (2018) dengan judul *“Impact of an Enabling Performance Measurement System on Task Performance and Job Satisfaction”*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu pada penambahan dan pengurangan variabel penelitian serta objek penelitian. Variabel yang digunakan dalam penelitian sebelumnya adalah sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan, pemberdayaan psikologis, kinerja tugas, dan kepuasan kerja sedangkan dalam penelitian ini variabel yang digunakan adalah sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan terdiri dari dimensi *repair* dan dimensi *flexibility*, pemberdayaan psikologis, motivasi pelayanan publik, serta kinerja. Adapun objek penelitian sebelumnya dilakukan di *Shared Services Center (SSC)* selatan Brazil yang menyediakan layanan administrasi, keuangan, dan akuntansi sedangkan penelitian ini dilakukan pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Bantul.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah *repair* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
2. Apakah *repair* berpengaruh positif terhadap kinerja?
3. Apakah *repair* berpengaruh positif terhadap pemberdayaan psikologis?
4. Apakah *flexibility control* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
5. Apakah *flexibility control* berpengaruh positif terhadap kinerja?
6. Apakah *flexibility control* berpengaruh positif terhadap pemberdayaan psikologis?
7. Apakah pemberdayaan psikologis berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
8. Apakah pemberdayaan psikologis berpengaruh positif terhadap kinerja?
9. Apakah *repair* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis?
10. Apakah *repair* berpengaruh positif terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis?
11. Apakah *flexibility control* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis?
12. Apakah *flexibility control* berpengaruh positif terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk menguji dan memberikan bukti secara empiris:

1. Pengaruh positif *repair* terhadap motivasi pelayanan publik
2. Pengaruh positif *repair* terhadap kinerja
3. Pengaruh positif *repair* terhadap pemberdayaan psikologis
4. Pengaruh positif *flexibility control* terhadap motivasi pelayanan publik
5. Pengaruh positif *flexibility control* terhadap kinerja
6. Pengaruh positif *flexibility control* terhadap pemberdayaan psikologis
7. Pengaruh positif pemberdayaan psikologis terhadap motivasi pelayanan publik
8. Pengaruh positif pemberdayaan psikologis terhadap kinerja
9. Pengaruh positif *repair* terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis
10. Pengaruh positif *repair* terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis
11. Pengaruh positif *flexibility control* terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis
12. Pengaruh positif *flexibility control* terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam bidang ilmu akuntansi yang berkaitan dengan sistem pengukuran kinerja, pemberdayaan psikologis, motivasi pelayanan publik, dan kinerja serta dapat dijadikan sebagai referensi bagi peneliti yang ingin mengembangkan topik penelitian ini di masa yang akan datang.

2. Manfaat praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi bagi organisasi sektor publik khususnya Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Bantul dalam hal upaya peningkatan kinerja dan motivasi pelayanan publik.