

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan kepada negara untuk melayani setiap warga negara dan penduduk dalam pemenuhan hak dan kebutuhan dasar mereka atas barang, jasa maupun pelayanan administratif. Pelayanan publik yang diberikan harus memenuhi standar pelayanan untuk menghasilkan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Meskipun Undang-undang tersebut telah disahkan satu dekade yang lalu, nyatanya praktik pelayanan publik di Indonesia masih menjadi pekerjaan rumah (PR) yang belum terselesaikan.

Dwiyanto (2016) mengidentifikasi permasalahan pelayanan publik di Indonesia, di antaranya adalah ketidakpastian (waktu dan biaya) dan prosedur pelayanan yang cenderung kompleks dan panjang. Buruknya kualitas pelayanan publik di Indonesia juga disebabkan masih kuatnya budaya “penguasa” yang melekat pada

birokrasi dan aparat dibandingkan konsepsi “pelayan publik.” Kondisi ini tidak terlepas dari nilai, tradisi dan simbol yang selama ini diajarkan kepada mereka untuk bersikap dan bertindak sebagai penguasa yang memiliki otoritas penuh untuk menentukan segala aspek dari penyelenggaraan layanan publik. Untuk mengubah perilaku birokrasi dan aparat tersebut, mutlak diperlukan perubahan yang mendasar pada budaya birokrasi. Oleh karenanya, birokrasi pemerintah harus mendefinisikan kembali sistem nilai, simbol, bahasa, visi dan misinya agar sesuai dengan mandatnya sebagai agen pelayan masyarakat (Dwiyanto, 2016). Dalam hal ini, motivasi pelayanan publik (*public service motivation/PSM*) dapat digunakan sebagai salah satu alat bantu (*tools*) untuk menilai aparat dalam menjalankan perannya sebagai pelayan publik.

Konsep PSM diperkenalkan secara luas dalam studi Perry (1996) yang mendefinisikannya sebagai “*an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institution.*” Dengan kata lain, PSM merupakan kekuatan motivasional yang menyebabkan individu melaksanakan pelayanan yang bermakna bagi publik, komunitas dan layanan

sosial (Brewer et al., 2000). Konstruk PSM lebih menekankan motivasi intrinsik karyawan dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang bermakna (*meaningful*) sehingga secara konsep berbeda dengan motivasi kerja di sektor privat yang lebih dipengaruhi oleh motivasi ekstrinsik berupa penghargaan secara ekonomi (*economic/ monetary rewards*) (Buelens dan Van den Broeck, 2007; Crewson, 1997)

Beberapa penelitian menunjukkan peran penting kepemimpinan di organisasi sektor publik dalam menumbuhkembangkan PSM, diantaranya adalah kepemimpinan transformasional (Bellé, 2014; Wright et al., 2012), kepemimpinan yang beretika (Potipiroon dan Ford, 2017) dan kualitas kepemimpinan dari aspek politik dan administratif (Ugaddan dan Park, 2017). Secara umum dapat disimpulkan, peran pemimpin diperlukan dalam perubahan organisasional dengan cara memotivasi dan menstimulasi para karyawannya dalam menjalankan aktivitasnya (Van der Voet, 2014). Dari beberapa model kepemimpinan tersebut, penelitian ini akan menitikberatkan pada kepemimpinan transformasional sebagai faktor anteseden

PSM. Mengutip pendapat Wright dan Pandey (2010), Andersen et al. (2016) berargumen bahwa kepemimpinan transformasional [mungkin] sangat berguna di organisasi publik dan nirlaba mengingat sifat misinya yang berorientasi kepada layanan (*service*) dan komunitas. Kajian kepemimpinan transformasional di sektor publik penting untuk melihat bagaimana perannya dalam meningkatkan PSM dengan cara mentransformasi sikap dan komitmen pengikut terhadap misi organisasi (Moynihan et al., 2014) dan menjelaskan proses promosi dan institusionalisasi nilai-nilai publik kepada para bawahannya (Vandenabeele, 2014).

Penelitian lain memperlihatkan bahwa kepemimpinan transformasional tidak selalu berhubungan positif terhadap PSM. Studi Fazzi dan Zamaro (2016) menunjukkan bahwa dimensi kepemimpinan karismatik adalah tidak penting (*not necessary*) untuk jenis pekerjaan yang membutuhkan otonomi seperti halnya pada peneliti (*researcher*). Para peneliti justru akan merasakan demotivasi manakala pemimpin mengintervensi pekerjaan mereka. Sementara itu, Jensen et al. (2019) mengungkap peran kepemimpinan transformasional yang terlalu kuat justru akan

menurunkan tingkat PSM bagi pengikut yang nilai pribadinya tidak sesuai (*incongruent*) dengan nilai organisasi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat inkonsistensi hasil penelitian terkait pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap PSM. Berdasarkan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lanjutan atas kedua konstruk tersebut dengan mengambil konteks pelayanan publik di Indonesia.

Selain berpengaruh positif terhadap PSM, kepemimpinan transformasional juga memiliki hubungan positif terhadap komitmen afektif. Kepemimpinan transformasional berfokus pada aktualisasi pribadi para pengikutnya dengan cara memotivasi mereka agar berkinerja melebihi imbalan (*reward*) yang telah diberikan oleh organisasi (H. Kim, 2014). Pengaruh kepemimpinan transformasional akan semakin kuat apabila pemimpin berhasil mengartikulasikan visi bersama (*shared vision*) dan komitmen tujuan-tim (*team-goal commitment*) (Chai et al., 2017) serta mendesain secara unik salah satu tipe budaya organisasi, yaitu *clan culture* yang meliputi kerjasama tim, pengembangan dan pemberdayaan karyawan, partisipasi,

komitmen dan loyalitas (H. Kim, 2014). Namun demikian, penelitian Adawiyah et al. (2016) menemukan bahwa kepemimpinan transformasional tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap komitmen afektif. Penjelasan yang memungkinkan adalah peran karakteristik individu lebih dominan sehingga komitmen afektif lebih dipengaruhi oleh inspirasi dan nilai-nilai pribadi daripada peran pemimpin.

Penelitian ini menekankan komitmen afektif karena komponen ini memiliki hubungan yang paling kuat dengan tingkah laku bekerja yang diinginkan oleh organisasi daripada kedua komponen komitmen lainnya, yaitu komitmen kontinuan dan normatif (Tjahjono et al., 2018). Selain itu, komponen komitmen afektif lebih merepresentasikan komitmen organisasional karena mencakup internalisasi tujuan organisasi, keterlibatan dalam peran karyawan, dan loyalitas terhadap organisasi. Dimensi komitmen afektif dianggap relevan sebagai prediktor yang paling kuat dari kriteria perilaku, berdekatan atau bersikap positif terhadap upaya untuk berubah, baik secara teoritis dan empiris terkait dengan kepemimpinan transformasional (H. Kim, 2014). Dalam

hubungannya dengan PSM, komitmen afektif secara teoritis paling relevan dengan peran yang mendasari identitas PSM dibandingkan komitmen normatif dan komitmen kontinuan (Potipiroon dan Ford, 2017).

Penelitian lain menunjukkan bahwa PSM merupakan faktor anteseden penting bagi komitmen afektif (Crewson, 1997). Studi oleh Potipiroon dan Ford (2017) menyimpulkan bahwa pengaruh PSM terhadap komitmen afektif bernilai positif apabila disertai dengan motivasi intrinsik dan kepemimpinan beretika (*ethical leadership*). Hasil penelitian memperlihatkan bahwa manakala kepemimpinan beretika bernilai rendah, PSM dan motivasi intrinsik tidak dapat memotivasi karyawan untuk berkomitmen lebih kepada organisasi. Dalam kajian lain, PSM juga akan meningkatkan komitmen afektif di sektor publik ketika motif individu karyawan sesuai/ sejalan (*congruence*) dengan nilai organisasi (Palma, 2016). Dalam konteks Indonesia, penelitian Pratama dan Nurhidayah (2019) mengkonfirmasi temuan yang menyatakan PSM berpengaruh positif terhadap komitmen

organisasi (mencakup komitmen afektif, komitmen kontinuan dan komitmen normatif) dan kinerja individual karyawan.

Namun demikian, penelitian Camilleri (2006) memperlihatkan bahwa justru komitmen afektif merupakan faktor anteseden dan berhubungan positif terhadap semua dimensi PSM. Karyawan dengan komitmen afektif organisasional yang kuat menunjukkan tingkat PSM yang tinggi. Camilleri (2006) memandang komitmen organisasional sebagai konsep yang mikro di mana individu karyawan berkomitmen kepada konsep, divisi, unit, fungsi atau tujuan tertentu, bukan institusi publik secara keseluruhan, sedangkan PSM diposisikan sebagai konsep makro yang melihat institusi publik dalam pandangan yang lebih luas. Perspektif dan temuan tersebut dikonfirmasi oleh penelitian Camilleri dan Van Der Heijden (2007) yang menyatakan persepsi karyawan tentang bagaimana organisasi dikelola dengan baik akan menghasilkan komitmen organisasional (termasuk di dalamnya komitmen afektif) yang tinggi yang pada akhirnya meningkatkan PSM dan kinerja karyawan.

Berdasarkan hasil beberapa studi di atas, peneliti menyimpulkan bahwa masih ada ketidakjelasan manakah yang menjadi faktor anteseden antara PSM dan komitmen organisasional, khususnya komitmen afektif. Kajian berbentuk *literature review* terkait PSM dalam kurun waktu tahun 1990 sampai dengan tahun 2014 menemukan fakta bahwa terdapat 3 (tiga) artikel jurnal yang menempatkan komitmen organisasional sebagai anteseden PSM dan 19 (sembilan belas) artikel jurnal yang memposisikan komitmen organisasional sebagai variabel dependen yang dipengaruhi oleh PSM (Ritz et al., 2016). Mengacu pada studi tersebut, penelitian ini mengasumsikan PSM sebagai anteseden komitmen afektif dan memposisikannya sebagai variabel yang berpotensi memediasi pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap komitmen afektif.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa masih terdapat *research gap* kajian tentang kepemimpinan transformasional, PSM, dan komitmen afektif sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1.1. Berangkat dari *research gap* yang ada penelitian ini didesain untuk membahas ketiga konstruk tersebut

dengan menggunakan pendekatan riset kuantitatif dengan responden para pegawai di instansi Bea dan Cukai.

Tabel 1.1 Research Gap Penelitian Kepemimpinan Transformasional, Public Service Motivation dan Komitmen Afektif

No	Peneliti	Hasil Penelitian	Gap Penelitian
1.	Wright et al. (2012)	Kepemimpinan transformasional berhubungan positif langsung terhadap PSM karyawan	Terdapat inkonsistensi hasil penelitian
2.	Fazzi dan Zamaro (2016)	Kepemimpinan transformasional (dimensi karisma) yang terlalu kuat dapat menurunkan PSM karyawan	
3.	Chai et al. (2017)	Kepemimpinan transformasional berhubungan positif dengan komitmen afektif	
4.	Adawiyah et al. (2016)	Kepemimpinan transformasional tidak berpengaruh signifikan terhadap komitmen afektif	
5.	Camilleri dan Van Der Heijden (2007)	Komitmen organisasi merupakan faktor anteseden dan berhubungan positif terhadap PSM	
6.	Pratama dan Nurhidayah (2019)	PSM merupakan faktor anteseden dan berhubungan positif	

No	Peneliti	Hasil Penelitian	<i>Gap</i> Penelitian
		terhadap komitmen organisasional, termasuk komitmen afektif	

Sebagai penyelenggara pelayanan publik di Indonesia, instansi Bea dan Cukai telah menjalankan reformasi birokrasi dan transformasi kelembagaan sejak tahun 2006 bertepatan dengan dicanangkannya program reformasi birokrasi oleh pemerintah. Transformasi kelembagaan tersebut ditandai dengan bergesernya fungsi utama dari *revenue collector* (penghimpun penerimaan negara) menjadi *trade facilitator* dan *industrial assistant* (fasilitator perdagangan dan industri) selain fungsi *community protector* (perlindungan kepada masyarakat). Dalam tataran operasional, transformasi kelembagaan dijabarkan dalam bentuk Program Penguatan Reformasi Kepabeanan dan Cukai (PRKC). Pada tahun 2019, misalnya, Program PRKC menitikberatkan pada 4 (empat) tema, meliputi penguatan integritas, budaya organisasi, dan kelembagaan, optimalisasi penerimaan, penguatan fasilitasi, serta efisiensi pelayanan dan efektivitas pengawasan. Dengan adanya program PRKC ini diharapkan kepercayaan publik

semakin meningkat serta menjadikan Bea dan Cukai sebagai instansi yang kredibel dan akuntabel.

Program PRKC menunjukkan beberapa capaian hasil yang positif. Berdasarkan Survei Penilaian Integritas tahun 2017, misalnya, instansi Bea dan Cukai termasuk dalam urutan tiga besar institusi publik dengan nilai integritas tertinggi menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Capaian ini sangat monumental mengingat pada tahun 2006 institusi Bea dan Cukai dinilai sebagai institusi terkorup kedua di Indonesia. Capaian positif lainnya adalah meningkatnya peringkat *Ease of Doing Business* Indonesia dari posisi 109 pada tahun 2016 menjadi ranking 73 pada tahun 2019. Selain itu, indeks kepuasan publik atas layanan DJBC mengalami kemajuan dalam 5 tahun terakhir meskipun sempat terjadi penurunan di tahun 2018. Meskipun demikian, secara umum capaian indeks tersebut masih di bawah capaian indeks Kementerian Keuangan sebagaimana terlihat pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2 Indeks Kepuasan Pengguna Jasa DJBC

Tahun	Bea dan Cukai		Kemenkeu	
	Realisasi	Target	Realisasi	Target
2019	4.61	4.34	4.56	4.39
2018	4.20	4.34	4.41	4.35
2017	4.38	4.06	4.39	4.12
2016	4.04	4.00	4.16	4.07
2015	3.89	3.94	4.06	4.02

Sumber: Laporan Kinerja DJBC dan Kementerian Keuangan Tahun 2015, 2016, 2017, 2018, 2019

Keberhasilan Transformasi Kelembagaan dan Reformasi Birokrasi di atas tentunya tidak terlepas dari komitmen dan dukungan penuh dari pimpinan, seluruh pegawai dan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*). Namun demikian, mengacu pada hasil pada Tabel 1.2 di atas, peneliti berpendapat masih terbuka ruang bagi instansi Bea dan Cukai untuk meningkatkan pelayanan agar sesuai dengan ekspektasi publik. Oleh karena itu, kajian tentang peran kepemimpinan transformasional dalam meningkatkan PSM dan komitmen afektif menjadi relevan dalam upaya menyediakan pelayanan publik yang bermakna bagi para pengguna jasa.

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, peneliti mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. apakah kepemimpinan transformasional berpengaruh terhadap *Public Service Motivation*?
2. apakah *Public Service Motivation* berpengaruh terhadap komitmen afektif?
3. apakah kepemimpinan transformasional berpengaruh terhadap komitmen afektif?
4. apakah *Public Service Motivation* memediasi pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap komitmen afektif?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk menguji dan menganalisis:

1. pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap *Public Service Motivation*;
2. pengaruh *Public Service Motivation* terhadap komitmen afektif;
3. pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap komitmen afektif; dan

4. peran *Public Service Motivation* dalam memediasi pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap komitmen afektif.

D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat berkontribusi bagi akademik dan praktik sebagai berikut:

1. Bagi akademik: hasil penelitian ini diharapkan mampu memberi sumbangan pemikiran, bahan kajian dan sumber referensi bagi pengembangan manajemen sumber daya manusia, khususnya mengenai topik kepemimpinan transformasional, PSM, dan komitmen afektif mengingat masih terbatasnya literatur yang membahas ketiga konstruk tersebut dalam konteks sektor publik di Indonesia.
2. Bagi praktik: hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi manajemen dan pengembangan sumber daya manusia khususnya di sektor publik, khususnya yang terkait tentang peran kepemimpinan transformasional dalam meningkatkan motivasi karyawan dalam penyelenggaraan

layanan publik dan komitmen afektif di instansi Bea dan Cukai demi mewujudkan organisasi yang lebih efektif.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh Syamsir (2014) berfokus pada pengujian beberapa faktor sosio-demografis yang dapat mempengaruhi tingkat PSM. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya aspek jenis kelamin, status pernikahan dan pendapatan yang berkorelasi signifikan terhadap tingkat PSM para pegawai negeri di Padang, Sumatera Barat. Sementara itu, studi Pratama dan Nurhidayah (2019) memperlihatkan bahwa PSM memiliki hubungan positif terhadap komitmen organisasional (yaitu komitmen afektif dan komitmen kontinuan) dan kinerja individual pada pegawai negeri di lingkungan Kabupaten Magelang. Mengingat literatur tentang PSM yang masih terbatas di Indonesia, kedua peneliti merekomendasikan perlunya penelitian lanjutan dengan cakupan area yang lebih beragam dan luas serta melibatkan variabel-variabel lainnya.

Berdasarkan rekomendasi hasil studi di atas, penelitian ini dimaksudkan untuk menginvestigasi hubungan antara kepemimpinan transformasional sebagai faktor anteseden dari PSM dan sekaligus menguji dampak kontruk kepemimpinan transformasional dan PSM tersebut terhadap komitmen afektif pegawai di instansi Bea dan Cukai. Penelitian ini juga menguji peran PSM sebagai faktor pemediasi pengaruh kepemimpinan transformasional terhadap komitmen afektif organisasional. Berbeda dengan penelitian Vandenberghe (2014) yang berfokus pada dimensi *inspirational motivation* dalam mempromosikan nilai-nilai publik (*public values*), penelitian ini menggunakan skala kepemimpinan transformasional yang dikembangkan oleh Carless et al. (2000) menjadi *single construct* dalam *The Global Transformational Leadership* (GTL). PSM diukur dengan menggunakan skala yang telah diuji luas di beberapa negara sesuai penelitian S. Kim et al. (2012) sebagaimana telah diadopsi oleh Pratama dan Nurhidayah (2019) sedangkan komitmen afektif diukur dengan menggunakan *Affective Commitment Scale* (ACS) mengacu pada studi N. J. Allen dan Meyer (1990). Dengan

demikian, studi ini diharapkan dapat mengisi keterbatasan literatur tentang *PSM* karena, sepengetahuan penulis, belum terdapat penelitian yang membahas ketiga konstruk tersebut secara bersama-sama baik di dalam maupun luar negeri.