

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Entitas sektor publik sebagai representasi negara yang berperan bagi terselenggaranya pelayanan publik. Aspek pelayanan publik perlu dipenuhi negara dengan optimal melalui kebijakan inovatif dalam aspek pelayanan sebagai prasyarat penting menciptakan kualitas pelayanan publik terbaik (Sururi, 2019). Entitas sektor publik menggunakan dana dari masyarakat yang sudah terkumpul dari pembayaran retribusi, pajak, dan pungutan lainnya untuk menyelenggaraan pelayanan publik yang baik (Agustina, 2019).

Pegawai pemerintah dalam melayani masyarakat didorong dengan rasa berbuat ihsan (baik) untuk memberikan kinerja terbaik. Hal tersebut sesuai dengan firman Allah surat Al-Qashash ayat 77 yang berbunyi:

وَلَا تُؤْتُوا السُّلْطَانَ وَالْجُنُودَ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ
وَلَا تُؤْتُوا السُّلْطَانَ وَالْجُنُودَ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ
وَلَا تُؤْتُوا السُّلْطَانَ وَالْجُنُودَ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ وَالْمَسْكِينُ

Artinya: "Dan carilah pada apa yang telah dianugerahkan Allah kepadamu (kebahagiaan) negeri akhirat, dan janganlah kamu melupakan bahagianmu dari (kenikmatan) duniawi dan berbuat baiklah (kepada orang lain) sebagaimana Allah telah berbuat baik, kepadamu, dan janganlah kamu berbuat kerusakan di (muka) bumi. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan."

Berdasarkan firman Allah SWT tersebut dapat dipahami bahwa siapapun termasuk entitas sektor publik memiliki tanggung jawab dalam

bekerja untuk dapat melayani kepentingan publik melalui pengelolaan dana dari masyarakat, dengan cara tidak melakukan hal yang merugikan masyarakat.

Setiap daerah di Indonesia dalam pengelolaan dana memiliki hak otonomi sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi Daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tata kelola pemerintahan dengan otonomi daerah bertujuan supaya kinerja pemerintah dalam menyelenggarakan kegiatan dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan secara efektif dan efisien (Rifa, 2018). Tata kelola pemerintahan yang baik pada suatu organisasi dengan landasan etika profesional saat bekerja atau berkarya merupakan arti dari *good government governance*. Saat ini sudah banyak masyarakat yang mengetahui pentingnya penilaian kinerja aparatur pemerintahan supaya kinerja pemerintah dapat dipertanggung jawabkan dan dilakukan dengan sungguh-sungguh secara transparan dan akuntabel. Sehingga penilaian tersebut dapat meningkatkan kinerja aparatur pemerintah (Yudhasena & Putri, 2019).

Peningkatan kinerja organisasi pemerintah daerah membutuhkan sistem pengukuran kinerja (*performance measurement systems / PMS*), hal ini dimaksudkan untuk memenuhi tujuan organisasi dan mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien dengan

mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dengan baik (Sihaloho & Halim, 2005; Tanan & Duri, 2018). Tata pemerintahan Indonesia mulai menggunakan Sistem Pengukuran Kinerja pada entitas sektor publik melalui penerbitan Instruksi Presiden (IP) No. 7 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang mewajibkan setiap instansi untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dengan didasarkan suatu perencanaan sasaran strategik yang ditetapkan oleh masing-masing instansi. IP dikeluarkan sebagai konsekuensi dari reformasi pemerintahan yang bergerak dari Era Orde Baru di mana banyak terjadi kasus korupsi, tidak transparan dan tidak akuntabel dalam pengelolaan keuangannya, menuju Era Reformasi yang menekankan pada tata pemerintahan yang lebih baik, tanggung jawab, transparansi dan akuntabilitas dengan mengimplementasi sistem pengukuran kinerja (SPK) untuk meraih *good governance* (Putri & Kamilah, 2019; Hafiez Sofyani & Akbar, 2015).

Berdasarkan PP No. 101 tahun 2000 menyatakan *good governance* adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menetapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Kepmenpan Nomor 63 tahun 2003 menyatakan ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan

diharapkan. Oleh karena itu, survey indeks kepuasan masyarakat dilakukan secara berkala untuk meninjau penyelenggaraan pelayanan publik di sektor pemerintahan (Damayanti et al., 2019).

Pemerintah Pusat melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menggunakan Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (PMPRB) untuk melakukan evaluasi guna mengukur tingkat capaian pelaksanaan reformasi birokrasi di setiap Kementerian, Lembaga dan Pemerintah Daerah (Harun & Shariyani, 2019). Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta berdasarkan hasil PMPRB tahun 2020 dinilai masih rendah terbukti dengan banyak Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang memiliki nilai kinerja dibawah rata-rata. Menurut Heroe Poerwadi Wakil Wali Kota Yogyakarta dikutip dari tagar.id menyatakan ada 29 dari 51 OPD di lingkungan Pemkot Yogyakarta yang memiliki hasil PMPRB tidak melebihi nilai rata-rata BB (70-80) atau di bawah nilai rata-rata. Sehingga, Aparatur Sipil Negara (ASN) di setiap OPD dalam mengejar target nilai tersebut perlu memahami tugas pokok dan fungsi (tupoksi) untuk terciptanya birokrasi yang bertanggung jawab kepada masyarakat.

Hasil PMPRB Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta tahun 2020 dapat dikaitkan dengan situasi pemerintah yang saat itu mengalami tantangan baru dalam mempertahankan kinerja organisasi karena adanya pandemi COVID-19 yang membatasi aktivitas individu. Terjadinya pandemi membuat pemerintah memberlakukan kebijakan *social distancing* dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) (Onibala dkk, 2021). Sektor pelayanan pada

entitas sektor publik menjadi berubah mengikuti model pelayanan pada era *new normal*. Kebijakan pemerintah mengakibatkan sebagian besar aktivitas aparatur daerah dilakukan secara jarak jauh seperti melalui *virtual meeting* dan *work from home* (Nasution dkk, 2020; Kickbusch dkk, 2020). Kemunculan tatanan kehidupan baru menuntut inovasi dan perubahan sebagai alternatif dan respon keadaan tersebut supaya entitas dapat mempertahankan kinerjanya. Sehingga, isu kinerja dengan implementasi sistem pengukuran kinerja masih menjadi pembahasan penting di ranah entitas sektor publik khususnya pemerintah daerah di Indonesia (Sofyani & Akbar, 2013).

Kinerja organisasi dengan sistem pengukuran kinerja dapat dipertahankan melalui adanya suatu sistem pengendalian manajemen yang resmi dengan informasi rutinitas dan prosedur pimpinan organisasi yang digunakan (Simons, 1995). Sistem pengendalian manajemen dapat diimplementasikan secara efektif di organisasi dengan menyeimbangkan empat pengendalian dari *levers of control* yaitu *belief system*, *boundary system*, *diagnostic control system* dan *interactive control system* (Fellita, J. P., 2017). *Levers of control* juga dapat digunakan untuk meningkatkan inovasi dalam pola kegiatan yang monoton supaya tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan saja (Bastian & Handayani, 2017).

Berbagai penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dan pengembangan sistem pengukuran kinerja dengan *levers of control* telah dilakukan oleh Matsuo dkk (2021), Hermawan dkk (2021), Siregar (2020), Febrinaldi dkk (2016), dan sebagainya. Namun, penelitian

tersebut masih menunjukkan hasil yang beragam. Oleh karena itu, kajian mengenai penerapan sistem pengukuran kinerja oleh lembaga pemerintahan perlu dilakukan. Sehubungan dengan peran sistem pengukuran kinerja yang signifikan maka implementasi di Indonesia perlu untuk dioptimalkan supaya dapat mencapai tujuan untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas organisasi (Sofyani & Akbar, 2018).

Sistem kontrol organisasi dibedakan menjadi sistem kontrol positif dan negatif. Sistem kontrol positif terdiri dari *belief system* dan *interactive control system* yang akan memotivasi, membimbing dan memberikan pembelajaran kepada pegawai. Sedangkan kontrol negatif terdiri dari *boundary system* dan *diagnostic control system* berperan mencegah hal buruk terjadi pada organisasi (Simons, 1995). Sehingga penerapan *levers of control* tersebut dapat mempengaruhi kinerja pegawai pada suatu organisasi (Fellita, J. P., 2017).

Belief system merupakan sistem pengendalian untuk memotivasi individu supaya berperilaku sesuai tujuan organisasi (Radianto, 2015). Pernyataan misi, visi, tujuan dan nilai-nilai organisasi dapat digunakan untuk mengartikulasikan sistem kepercayaan organisasi (Hermawan et al., 2021). Pemimpin organisasi dalam *belief system* dapat memotivasi dan mengendalikan karyawannya supaya tidak mementingkan diri sendiri tetapi terinspirasi akan pentingnya pencapaian tujuan bersama (Ismail dkk., 2013).

Simons (1995:95) dalam bukunya mendefinisikan *Interactive control system* (ICS) sebagai sistem dengan “informasi formal” yang digunakan

manajer untuk melibatkan diri secara teratur dan pribadi dalam aktivitas pengambilan keputusan bawahan mereka yang selanjutnya memfokuskan perhatian dan menjalin dialog di seluruh organisasi dengan menyediakan kerangka kerja atau agenda untuk berdiskusi dan memotivasi kinerja diluar rutinitas yang ada untuk tercapainya tujuan organisasi. *Interactive control system* dinilai akurat dalam menangani masalah pada saat kondisi perusahaan sedang sulit sehingga sangat mempengaruhi kinerja pegawai (Jolanda & Budianto, 2018). Dalam entitas sektor publik, preferensi untuk hubungan informal dan interpersonal juga dapat mempengaruhi pengambilan keputusan (Maran dkk, 2018).

Berdasarkan definisi *belief system* dan *interactive control system* tersebut maka dapat menjadi kontrol yang baik dalam sistem pengukuran kinerja untuk mencapai kinerja organisasi. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ridwan dan Mus'id (2019) memberikan pernyataan bahwa kinerja organisasi dapat dipengaruhi oleh motivasi kerja. Penting dalam hal ini memotivasi sumber daya manusia dalam suatu organisasi yang berhubungan erat dengan budaya organisasi untuk tercapainya tujuan kinerja organisasi (Tarigan, 2011). Teori motivasi yang diungkapkan oleh Edwin Locke pada tahun 1978 terbagi menjadi beberapa bagian salah satunya teori penetapan tujuan atau *goal setting theory*. Individu menurut teori ini menegaskan bahwa melalui tujuan yang lebih spesifik dalam menempuh kinerjanya akan lebih baik daripada tidak memiliki tujuan yang jelas (Ridwan & Mus'id, 2019). Suatu organisasi harus memiliki tujuan yang baik diikuti dengan strategi

untuk dapat mengelola sumber daya dengan baik maupun menyesuaikan diri dengan perubahan kebijakan pemerintah yang ada.

Pemberdayaan psikologis terbukti dapat mendorong pegawai untuk memberikan kontribusi positif pada organisasi. *Psychology empowerment* atau pemberdayaan psikologis menurut Conger & Kanungo (1988) adalah konsep motivasi aktualisasi diri yang lebih akurat dinyatakan sebagai peningkatan motivasi untuk tugas-tugas penting yang diwujudkan dalam serangkaian kognisi yang mencerminkan arah peran kerja individu. Suatu individu dalam organisasi yang merasa diberdayakan dengan kemampuannya akan berdampak pada kinerja pekerjaan yang mereka tangani dan menimbulkan perasaan positif terhadap pekerjaan tersebut (Shalihah, 2018).

Berdasarkan uraian mengenai kondisi dalam organisasi maka penting untuk dilakukan penelitian ini supaya dapat membahas peranan *belief system* dan *interactive control system* pada sistem pengukuran kinerja. Peneliti menambahkan variabel Pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening antara variabel eksogen dan variabel endogen sehubungan dengan terdapatnya penelitian terdahulu yang hasilnya tidak konsisten. Adanya pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening diharapkan peneliti akan mengembangkan model sebelumnya.

Penelitian mengenai pengaruh implementasi *belief system* sekaligus *interactive control system* terhadap kinerja sudah pernah dilakukan oleh Siregar (2020) pada sektor privat yang menghasilkan pengaruh negatif antara penerapan *belief system* dan *interactive control system* pada kinerja. Temuan

tersebut berbeda dengan hasil penelitian Hermawan dkk. (2021) pada sektor privat yang menemukan adanya pengaruh positif *belief system* terhadap kinerja. Selain itu hasil penelitian Siregar (2020) pada *interactive control system* terhadap kinerja di sektor privat berbeda dengan hasil penelitian yang dilakukan Febrinaldi dkk., (2016) pada sektor privat dan sektor publik yang menunjukkan adanya pengaruh positif *interactive control system* terhadap kinerja organisasi di kedua sektor tersebut.

Penelitian ini juga mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Parwoto & Halim (2020) dan Sofyani & Akbar (2018) mengenai urgensi implementasi sistem pengukuran kinerja pada entitas sektor publik. Penelitian ini menambahkan variabel pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening serta menguji pengaruh keterkaitan *belief system* dan *interactive control system* pada sistem pengukuran kinerja sebagai variabel eksogen untuk menguji pengaruhnya terhadap kinerja dan motivasi pelayanan publik di OPD Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta. Pembaharuan pada penelitian ini terletak pada penambahan variabel dan teknik analisis data yang menggunakan *Partial Least Square* (PLS).

Berdasarkan uraian latar belakang dan fenomena yang telah dijabarkan, maka peneliti tertarik melakukan penelitian untuk skripsi dengan judul “Pengaruh *Belief System* dan *Interactive Control System* Terhadap Motivasi Pelayanan Publik dan Kinerja dengan Pemberdayaan psikologis sebagai Variabel Intervening (Studi Empiris Pada OPD Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta”.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah pengaruh sistem pengukuran kinerja dengan *levers of control* yaitu *belief system* dan *interactive control system* pada motivasi pelayanan publik dan kinerja melalui pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening pada pegawai tetap Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) di Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta.

C. Rumusan Masalah Penelitian

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

1. Apakah *belief system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
2. Apakah *belief system* berpengaruh positif terhadap kinerja?
3. Apakah *belief system* berpengaruh positif terhadap pemberdayaan psikologis?
4. Apakah *interactive control system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
5. Apakah *interactive control system* berpengaruh positif terhadap kinerja?
6. Apakah *interactive control system* berpengaruh positif terhadap pemberdayaan psikologi?

7. Apakah pemberdayaan psikologi berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
8. Apakah pemberdayaan psikologi berpengaruh positif terhadap kinerja?
9. Apakah *belief system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologi?
10. Apakah *belief system* pengukuran kinerja berpengaruh positif terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologi?
11. Apakah *interactive control system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologi?
12. Apakah *interactive control system* berpengaruh positif terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologi?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menguji dan memberikan bukti empiris:

1. Pengaruh positif *belief system* terhadap motivasi pelayanan publik.
2. Pengaruh positif *belief system* terhadap kinerja.
3. Pengaruh positif *belief system* terhadap pemberdayaan psikologis pegawai.
4. Pengaruh positif *interactive control system* terhadap motivasi pelayanan publik.
5. Pengaruh positif *interactive control system* terhadap kinerja.
6. Pengaruh positif *interactive control system* terhadap pemberdayaan psikologis.

7. Pengaruh positif pemberdayaan psikologis terhadap motivasi pelayanan publik.
8. Pengaruh positif pemberdayaan psikologis terhadap kinerja.
9. Pengaruh positif *belief system* terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis.
10. Pengaruh positif *belief system* terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis.
11. Pengaruh positif *interactive control system* terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis.
12. Pengaruh positif *interactive control system* terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini bermanfaat untuk mengembangkan pengetahuan dalam bidang ekonomi terutama akuntansi dan dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang lebih mendalam. Khususnya penelitian mengenai Sistem Pengukuran Kinerja terhadap motivasi pelayanan publik dan kinerja melalui pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal profesi akuntansi dan pegawai publik terutama pegawai di Organisasi Perangkat Daerah mengenai faktor-faktor yang dapat meningkatkan motivasi pelayanan publik dengan kinerja yang optimal. Sehingga penelitian ini dapat dijadikan cara berpikir dan bertindak untuk kedepannya meningkatkan perekonomian di Indonesia yang lebih baik.