

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Topik mengenai kinerja dan implementasi sistem pengukuran kinerja di ranah sektor publik, khususnya lembaga pemerintah masih menjadi perbincangan yang hangat karena publik belum merasakan hasil kinerja yang maksimal dari pemerintah kota tersebut (Sofyani & Akbar, 2013). Masyarakat tentunya sangat berharap pemerintah dapat bekerja lebih efektif dan efisien sehingga dapat mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dalam pelayanan. Rata-rata, permasalahan yang terjadi di dalam pemerintahan adalah ketidakefektifan, inefisiensi, dan penyalahgunaan untuk kepentingan pribadi. Hal tersebut dapat terjadi karena belum optimalnya dalam mengimplementasikan sistem pengukuran kinerja dengan baik dan tidak mengenal pemberdayaan psikologis yang dapat memotivasi pegawai guna mencapai tujuan yang sudah diharapkan oleh organisasi. Suatu organisasi dapat dikatakan memiliki kinerja yang baik apabila organisasi dapat mengelola organisasinya dengan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Kinerja menjadi rangkaian yang penting untuk diperhatikan dalam membangun organisasi perangkat daerah yang baik karena selain sesuai dengan dasar reformasi organisasi juga berkaitan langsung dengan pelayanan terhadap publik, akuntabilitas serta transparansi. Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu sistem pelayanan, sistem penetapan tujuan, kemampuan aparatur, dan struktur organisasi. Semua faktor tersebut memiliki keterkaitan satu

sama lain yang nantinya akan menentukan baik dan buruknya suatu pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Buruknya kinerja organisasi karena pelayanan publik belum berorientasi pada kualitas dan kinerja.

Kualitas pelayanan publik yang baik dalam pandangan Islam merujuk pada QS. Al-Baqarah[2]: ayat 267 yang berbunyi

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ ۖ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ ۚ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ عَنِ حَمِيدٍ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.

Berdasarkan firman Allah SWT tersebut dapat dipahami bahwa Islam telah mengajarkan kepada seluruh manusia untuk selalu memberikan pelayanan yang berkualitas. Dan para petugas hendaknya melayani seseorang dengan baik sebagaimana ia memperlakukan dirinya sendiri.

Di Indonesia dalam memberikan pelayanan publik yang sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Pelayanan publik dapat diartikan serangkaian aktivitas dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan adanya peraturan perundang-undangan bagi setiap penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang sudah di sediakan oleh penyelenggara

pelayanan publik. Permasalahan pelayanan publik sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah pemerintah masih belum mampu dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini disebabkan karena tidak responsifnya pegawai dalam menanggapi permasalahan yang dikeluhkan oleh masyarakat.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan oleh Ratnaningsih (2020) di Kelurahan Tanah Merah Kota Samarinda dengan melakukan metode wawancara pada masyarakat sekitar yang sedang melakukan pengurusan administrasi dan menerima pelayanan oleh aparatur dapat dikatakan masih rendah, hal ini dapat dilihat dari beberapa aspek, seperti tidak konsistennya antara waktu tunggu dengan waktu penyelesaian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pengolahan data yang tidak lengkap dan terjadinya kesalahan dalam pengetikan, belum adanya sistem yang terkomputerisasi dan terintegrasi secara online dengan instansi terkait, pimpinan maupun pegawai belum disiplin mengenai jam masuk dan pulang yang tidak sesuai waktu. Hal itu tentu saja menjadi sorotan masyarakat yang berharap nantinya kualitas dari pelayanan publik harus lebih ditingkatkan dan disarankan untuk melakukan pengawasan kedisiplinan pegawai dalam kehadiran dan penyelesaian pekerjaan sesuai dengan tegat waktu yang ditentukan, melaksanakan pelayanan dengan sistem online terhadap berbagai urusan pelayanan publik, serta dalam pendelegasian tugas dan wewenang serta pemberian kesempatan kepada pegawai harus disesuaikan dengan kualitas dan kemampuan dari pegawai tersebut sehingga hasil kinerja yang dihasilkan dapat maksimal.

Dan berdasarkan survey kepuasan masyarakat terhadap pelayanan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Samarinda Tahun 2020 hasilnya sudah cukup baik. Namun, ada beberapa hal yang perlu untuk diperbaiki lagi, seperti dalam masalah prosedur pelayanan terutama pada sector sistem teknologi informasi terkait pengintegrasian sistem yang belum sigap, tepat, dan akurat sehingga masyarakat yang baru pertama kali menggunakan aplikasi merasa bingung. Selain itu, waktu pelayanan dinilai sudah cukup baik namun untuk waktu penyelesaian beberapa dokumen membutuhkan waktu yang lama. Dari hasil survey tersebut juga ditemukan masalah bahwa terkait informasi persyaratan yang harus dilengkapi masih kurang jelas sehingga banyak masyarakat yang harus bolak-balik untuk melakukan pengurusan dokumen karena ada persyaratan yang belum terpenuhi. Kemudian, pada bagian perilaku dan kompetensi pelaksana juga ditemukan masalah jika terdapat pegawai yang kurang memahami produk layanan sehingga pegawai tersebut harus bertanya kepada pegawai lain yang hal itu dinilai sedikit menghambat proses kerja dan juga terdapat temuan bahwa kesopanan dan keramahan pegawai dalam melayani masyarakat masih kurang baik. Dari beberapa masalah tersebut diharapkan bahwa dinas terkait dapat meningkatkan kompetensi pegawai dan memberikan pelatihan yang bisa memperbaiki perilaku pegawai dengan meningkatkan motivasi

Dari uraian hasil survey kepuasan masyarakat terhadap beberapa organisasi pemerintah daerah dan hasil observasi yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa memang permasalahan yang sering terjadi dalam pemerintah daerah adalah mengenai struktur organisasi, kompetensi aparat, dan sistem pelayanan. Hal itu

dapat dilihat dari uraian survey di atas bahwa rata-rata pemerintah daerah belum memiliki sistem pengendalian manajemen yang baik sehingga pola kinerja yang dihasilkan juga tidak maksimal. Prosedur-prosedur yang belum tertata serta persepsi dan pemahaman pegawai yang belum maksimal terhadap sistem yang ada dalam organisasi menyebabkan seringnya terjadi miss communication terkait dengan tugas pegawai yang berdampak terhadap hasil kinerja. Selain itu, penempatan posisi pegawai belum sesuai sehingga mempengaruhi hasil kinerja karena terdapat pegawai yang ditempatkan pada posisi yang tidak sesuai dengan kompetensinya sehingga persepsi dan pemahaman terhadap kode etik masih kurang yang menyebabkan timbulnya perilaku-perilaku yang kurang baik dalam melayani masyarakat.

Motivasi pelayanan publik adalah kondisi dimana seseorang menjadi termotivasi untuk mendedikasikan dirinya guna memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Menurut Syamsir (2014) motivasi pelayanan publik adalah seseorang yang lebih mengedepankan kepentingan orang lain dengan mengorbankan kepentingan diri sendiri untuk melayani kepentingan bangsa, negara dan kemanusiaan. Walaupun demikian, motivasi sering dipelajari dalam konteks kerja tetapi motivasi juga melibatkan dalam pembuatan konsep, strategi dan rencana dengan mengimplementasikan melalui adanya tindakan penuh semangat tinggi dalam rangka mencapai kebutuhan dan motif dari individu tersebut. Maka secara tidak sadar motivasi akan timbul di dalam diri individu sehingga terdapat hubungan yang jelas motivasi mempengaruhi terhadap kualitas pelayanan publik dan kinerja individu (Rainey,2009:201).

Peningkatan kinerja organisasi pemerintah daerah membutuhkan sistem pengukuran kinerja hal ini dimaksudkan untuk memenuhi tujuan organisasi dan mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien dengan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki dengan baik. Menurut Harindra (2019) Sistem Pengukuran Kinerja adalah proses menilai capaian yang dilaksanakan apakah sudah sesuai dengan rencana dan berhasil mencapai target yang telah ditetapkan sebelumnya pada suatu organisasi. Capaian tersebut perlu di evaluasi dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja untuk mengetahui kinerja individu sesuai dengan standar yang diinginkan atau tidak dan guna mengatasi akuntabilitas dan transparansi (Pinanditaa & Subandib, Basri Fahrizac Fahriza 2020).

Sistem pengukuran kinerja adalah alat yang digunakan untuk mendorong kinerja menjadi lebih baik di organisasi sektor publik melalui penempatan target dan indikator kinerja. Hanya saja di Indonesia dalam menjalankan sistem pengukuran kinerja masih belum sesuai dengan pelaksanaan sistem pengukuran kinerja itu sendiri, sehingga banyaknya tuntutan kinerja demi memuaskan kepentingan stakeholder serta implementasi sistem pengukuran kinerja masih menjadi pembahasan penting di ranah organisasi perangkat daerah di Indonesia (Rosni *et al.*, 2020). Karena masih adanya pro dan kontra dalam proses pengukuran kinerja apakah pengukuran kinerja ini mampu dalam memenuhi tugas dan perannya dalam peningkatan kinerja organisasi sektor publik.

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 (Handayani & Bastian, 2017).

Berbagai penelitian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan dan pelaksanaan sistem pengukuran kinerja dengan levers of control telah dilakukan oleh Yolanda & Rachmawati (2020), Florence dkk (2018), Matsuo *et al* (2021), Hermawan dkk (2021), Siregar (2020), Febrinaldi *et al* (2016). 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 agar dapat mencapai tujuan untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas organisasi (Sofyani et al., 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 control system* dan *diagnostic system* berperan mencegah hal buruk terjadi pada organisasi (Simons, 1994). Sehingga penerapan *levers of control* tersebut dapat mempengaruhi kinerja pegawai pada suatu organisasi (Fellita, J. P., 2017).

Boundary control system diartikan sebagai kerangka atau sistem yang dipergunakan oleh seorang manajer dalam mengkomunikasikan mengenai batasan dan aturan perusahaan untuk dipatuhi (Simons, 1994). *Boundary control system* juga memberitahukan kepada seluruh pegawai mengenai hal apa saja yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan. Bertujuan untuk memungkinkan kepada pegawai untuk memiliki kebebasan dalam berinovasi, menciptakan, dan mencapai standar tertentu.

Menurut Simons (1994) mengartikan *diagnostic system* adalah sistem umpan balik yang dipergunakan dalam memantau manfaat organisasi serta mengevaluasi penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dari standar kinerja organisasi. Tujuan dari *diagnostic system* adalah untuk memotivasi para pegawai dalam melaksanakan, menyelaraskan perilaku pegawai dengan tujuan organisasi, dan untuk menyediakan mekanisme pemantauan. Dengan adanya *diagnostic system* ini pegawai memiliki kebebasan dalam berinovasi, berkereasi dan menggapai pencapaian tertentu dalam sebuah organisasi (Widener, 2007).

Berdasarkan definisi *diagnostic system* dan *boundary control system* tersebut maka dapat menjadi kontrol yang baik dalam sistem pengukuran kinerja untuk mencapai kinerja organisasi. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ridwan & 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.

Salah satu cara untuk mengembangkan motivasi intrinsik dan kinerja karyawan adalah dengan menerapkan pemberdayaan psikologis pada karyawan, Pemberdayaan psikologis merupakan peningkatan motivasi dari diri sendiri terhadap pekerjaan atau tugas yang tertanamkan dalam empat dimensi kognitif (Spreitzer, 1995). Menurut Thomas & Velthouse (1990) pemberdayaan psikologi memiliki empat dimensi utama yaitu *meaning*, *perceived impact*, *competence*, dan *self determination*. Faktor lain yang mempengaruhi pemberdayaan adalah penghargaan. Semakin erat hubungan antar kinerja dengan individu dan penghargaan yang dicapai semakin mampu menekan adanya peningkatan pemberdayaan. Peningkatan pemberdayaan individu karyawan dilakukan dengan menguatkan kompetensi (*competence*).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Jufrizen & Hadi (2021) menghasilkan bahwa motivasi berpengaruh positif pada kinerja karyawan yang mengindikasikan bahwa adanya motivasi yang berasal dari dalam diri pegawai yang mampu dalam meningkatkan kinerja karyawan. Menurut Jufrizen & Pulungan (2017) bahwa pentingnya motivasi yang bersumber dari diri sendiri dalam keberhasilan pada perusahaan dalam tercapainya suatu tujuan organisasi, organisasi yang memiliki keterkaitan erat pada komitmen maka akan tercapainya tujuan kinerja organisasi.

Organisasi perangkat daerah yang memiliki karyawan dengan *psychological empowerment* yang tinggi akan mempunyai kemampuan dalam mengontrol, mengelola, dan memilih cara dalam menyelesaikan suatu pekerjaan (Sukmawati *et al.*, 2013). Namun karyawan pada lembaga pemerintah kurang dapat mengatasi

permasalahan yang ada dan kurang mendorong kemampuan dalam berinovasi, menciptakan, dan mencapai standar tertentu pada organisasi perangkat daerah.

Berdasarkan uraian diatas penting untuk dilakukan penelitian ini agar dapat membahas peranan *diagnostic system* dan *boundary control system* pada sistem pengukuran kinerja. Peneliti menambahkan variabel intervening antara variabel eksogen dan variabel endogen, diharapkan dengan adanya pemberdayaan psikologis sebagai variabel penghubung akan mengembangkan model sebelumnya.

Penelitian mengenai pengaruh *diagnostic system* dan *boundary control system* terhadap kinerja dan pemberdayaan psikologis sudah pernah dilakukan oleh Asiah (2021) pada organisasi pemerintah daerah yang menghasilkan pengaruh positif signifikan antara penerapan *diagnostic system* dan *boundary control system* pada kinerja. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Nuhu et al (2019) *diagnostic system* memiliki pengaruh negatif signifikan terhadap pemberdayaan psikologis pada sektor publik.

Penelitian ini juga mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh De Souza & Beuren (2018) dan Nuhu *et al* (2019) mengenai implementasi sistem pengukuran kinerja pada entitas sektor publik. Dengan menambahkan variabel pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening serta menguji keterkaitan *diagnostic system* dan *boundary control system* pada sistem pengukuran kinerja dan motivasi pelayanan publik di Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Samarinda. Penambahan pada penelitian ini terletak pada penambahan variabel dan berbeda pada teknik analisis data yang menggunakan *Partial Least Square (PLS)*.

Kontribusi dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan dampak positif terhadap isu permasalahan yang terdapat dalam Organisasi Perangkat Daerah sehingga dapat meningkatkan kualitas kinerja aparatur Organisasi Perangkat Daerah dan dapat menjalankan tugas serta fungsinya dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Maka dari itu peneliti tertarik melakukan penelitian mengenai Pengaruh Sistem Penilaian Kinerja Terhadap Motivasi Pelayanan Publik dan Kinerja pada Organisasi Perangkat Daerah di Kota Samarinda dikarenakan terdapat beberapa hal yang masih harus diperbaiki dalam hal sistem penilaian kinerja organisasi maupun sistem pelayanan sehingga Organisasi Perangkat Daerah dapat mengetahui kesalahan dan kekurangan yang harus diperbaiki dan ditingkatkan lagi baik dari segi teknologi maupun sumber daya manusianya. Oleh karena itu peneliti mengambil judul **“Pengaruh *Diagnostic system* dan *Boundary control system* terhadap Motivasi Pelayanan Publik dan Kinerja dengan Pemberdayaan Psikologis sebagai Variabel Intervening (Studi Empiris pada Organisasi Perangkat Daerah di Kota Samarinda)”**.

B. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini akan berfokus pada sistem pengukuran kinerja dengan *levers of control* yaitu *diagnostic system* dan *boundry control system* pada *publik service motivation* dan *performance* melalui pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening pada pegawai Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintah Kota (Pemkot) Samarinda.

C. Rumusan Masalah

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

1. Apakah *diagnostic system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
2. Apakah *diagnostic system* berpengaruh positif terhadap kinerja?
3. Apakah *diagnostic system* berpengaruh positif terhadap pemberdayaan psikologis?
4. Apakah *boundary control system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
5. Apakah *boundary control system* berpengaruh positif terhadap kinerja?
6. Apakah *boundary control system* berpengaruh positif terhadap pemberdayaan psikologis?
7. Apakah pemberdayaan psikologi berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik?
8. Apakah pemberdayaan psikologis berpengaruh positif terhadap kinerja?
9. Apakah *diagnostic system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis?
10. Apakah *diagnostic system* berpengaruh positif terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis?
11. Apakah *boundary control system* berpengaruh positif terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis?

12. Apakah *boundary control system* berpengaruh terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis?

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menguji dan memberikan bukti empiris:

1. Pengaruh positif *diagnostic system* terhadap motivasi pelayanan publik.
2. Pengaruh positif *diagnostic system* terhadap kinerja.
3. Pengaruh positif *diagnostic system* terhadap pemberdayaan psikologi
4. Pengaruh positif *boundary control system* terhadap motivasi pelayanan publik
5. Pengaruh positif *boundary control system* terhadap kinerja
6. Pengaruh positif *boundary control system* terhadap pemberdayaan psikologis.
7. Pengaruh positif pemberdayaan psikologi terhadap motivasi pelayanan publik.
8. Pengaruh positif pemberdayaan psikologis terhadap kinerja
9. Pengaruh positif *diagnostic system* terhadap motivasi layanan publik melalui pemberdayaan psikologis.
10. Pengaruh positif *diagnostic system* terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis.
11. Pengaruh positif *boundary control system* terhadap motivasi pelayanan publik melalui pemberdayaan psikologis.
12. Pengaruh positif *boundary control system* terhadap kinerja melalui pemberdayaan psikologis.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis bagi berbagai pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu akuntansi dan sebagai sumber referensi yang dapat memberikan penjelasan mengenai informasi pengaruh sistem penilaian kinerja terhadap motivasi pelayanan publik dan kinerja dengan pemberdayaan psikologis sebagai variabel intervening.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Organisasi Perangkat Daerah untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam meningkatkan sistem penilaian organisasi, sistem pelayanan, dan kinerja pegawai dalam Organisasi Perangkat Daerah.