

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah suatu negara yang terbagi atas pemerintahan pusat dan beberapa pemerintahan daerah sebagai penyelenggara suatu pelayanan publik. Negara sebagai penyelenggara publik memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara nya yang terdiri dari barang, jasa dan pelayanan administrasi. Baik atau buruk nya suatu sistem pemerintahan dapat dilihat dari pelayanan publik yang diberikan oleh para aparat penyelenggara pelayanan publik.

Bidang pelayanan publik menunjukkan pergerakan kearah implementasi dari prinsip orientasi pasar dalam pemberian layanan (Osborn & Gaebler, 1999), yang berarti bahwa layanan yang diterapkan oleh pemerintah memprioritaskan konsumen/masyarakat. Pernyataan ini didukung oleh prinsip pemerintah katalitik di mana aparat pemerintah berfungsi sebagai katalis dalam memberikan layanan publik, dan menjamin kemudahannya. Zamil (2011) menjelaskan bahwa pemerintah, sebagai organisasi besar, memiliki pelanggan dan pelanggan adalah warga negara, sektor bisnis, pegawai negeri dan swasta.

Nor, Khalid, Razali dan Ramli (2010) menyatakan bahwa organisasi sektor publik menyediakan layanan kepada pelanggan ialah salah satu faktor utama yang memberi partisipasi secara signifikan demi membangun reputasi dan kredibilitas yang baik di masyarakat. Keluhan publik tentang antrian panjang, layanan yang buruk, dan fasilitas fisik yang buruk tidak memadai untuk memengaruhi citra dan tingkat kualitas layanan di sektor publik.

Pemerintah dituntut untuk lebih sadar tentang fungsi sosialnya dalam pemuasan kebutuhan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan, jika tidak semua, secara strategis, meskipun secara tidak langsung, bertanggung jawab atas pengembangan dan kemajuan masyarakat. Pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik yang merupakan gambaran dari kualitas birokrasi umum. Konsekuensinya pemerintah harus melakukan pembenahan terhadap kualitas

layanan publik untuk mendapatkan kepuasan masyarakat. Dalam hal ini pemerintah mempunyai kebijakan terkait layanan publik dapat dirujuk dari Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dengan nomor: KEP / 25 / M.PAN / 2 / 2004 yang menjelaskan terkait Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Publik di Unit Layanan Instansi Pemerintah. Upaya demi meningkatkan kualitas layanan publik, pemerintah telah memberlakukan UU Nomor: 25 Tahun 2009 terkait dengan Pedoman Peningkatan Kualitas Layanan Publik yang melibatkan masyarakat. UU menyatakan bahwa layanan terbaik adalah hak setiap orang dalam menggunakan layanan publik. Cohen dan Brad (1993) yang menyarankan bahwa kesejahteraan nasional dapat terjamin apabila kinerja layanan sektor publik telah ditentukan. Dalam melakukan peningkatan terhadap suatu layanan dapat membuat suatu organisasi sektor publik lebih produktif.

Kinerja diartikan atas keluaran atau hasil berbagai kegiatan atau program yang akan atau telah mencapai suatu hubungan dengan menggunakan anggaran yang memiliki kuantitas dan kualitas yang telah terukur sebagaimana terkandung pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006. Sebuah kinerja kelompok dapat diproyeksikan menjadi acuan hal yang efektif dan efisien memakai pendekatan kuantifikasi untuk melakukan peningkatan tingkat produktif pada organisasi (Hyvönen, 2007). Dalam perspektif manajemen bisnis, melakukan suatu pengukuran performa dapat memperlihatkan kegiatan mengukur secara efektif serta mengukur tingkat efisien dari cara suatu usaha secara rinci yang dianggap dapat ikut serta berkontribusi dalam melakukan pencapaian tujuan bisnis yang memang diharapkan (Chan, Chan, & Qi, 2006).

Kualitas pelayanan publik dapat terjadi suatu peningkatan apabila melakukan penilaian kinerja terhadap suatu organisasi sektor publik. Praktik manajemen kinerja pada organisasi sektor publik telah banyak disorot oleh literatur ilmiah dan lainnya sebagai aset yang signifikan dan berharga dalam mempromosikan kinerja organisasi sektor publik secara efektif dan positif (Verbeeten, 2008; Northcott & Taulapapa, 2012; Taticchi, Tonelli, & Cagnazzo, 2010)

Meskipun manajemen kinerja telah menarik banyak literatur, perlu dicatat bahwa, sedikit panduan dan sedikit bukti empiris yang ada pada

komponen/pendahulu dari manajemen kinerja yang berhubungan dengan dampak aktual dari operasional yang mempunyai pengaruh pada organisasi sektor publik terutama di negara-negara yang berkembang (Folz, Abdelrazek, Chung, 2009; Verbeeten, 2008; Klovienė & Valanciene, 2013; Veladar, Bašić & Kapić, 2014). Yang, Hsieh dan Li (2009) dan Ho (2006) berpendapat bahwa, terlepas dari relevansi praktik manajemen kinerja di sektor publik, sedikit yang diketahui tentang efektivitas relatif dan efektivitas anteseden manajemen kinerja pada kinerja organisasi. Dengan demikian, efek lebih lanjut dari komponen ini dari praktik manajemen kinerja dan bagaimana hal tersebut dapat memicu peningkatan yang signifikan dalam pemberian layanan sektor publik sebagian besar tetap tidak terjawab (Northcott & Taulapapa, 2012; Amirkhanyan, 2011; Thiel & Leeuw, 2002).

Di Nigeria misalnya, manajemen kinerja selalu dipandang terkait dengan kinerja organisasi aktual dari kementerian, departemen, dan lembaga (MDA) di tingkat pemerintah Federal dan Negara (UNDP, 2014; Esu & Inyang, 2009; World Bank, 2015). Pada skor ini, interaksi tertentu dari anteseden manajemen kinerja dan dampaknya terhadap lembaga sektor publik dalam meningkatkan hasil, kinerja, dan pemberian layanan telah menjadi upaya kebijakan yang giat dari berbagai pemerintah di Nigeria, mitra pembangunan internasional serta organisasi non-pemerintah (UNDP, 2014; Ibietan, 2013). Pertanyaan mendasarnya adalah apakah anteseden manajemen kinerja secara bersama-sama atau secara individual menghasilkan peningkatan kinerja sektor publik secara umum (Thiel & Leeuw, 2002; Verbeeten, 2008).

Kepmenpan dengan Nomor 25 / M.PAN / 2 / 2004 mengenai suatu pendapat dapat mengukur kepuasan publik dan penilaian masyarakat dalam suatu kinerja layanan aparat administrasi layanan publik. Kualitas merupakan langkah strategis dalam mencapai efisiensi operasional dan melakukan peningkatan kinerja organisasi (Zeithaml & Anderson, 1984; Babakus & Boller, 1992; Garvin, 1983; Philips, Chang & Buzzell., 1983). Garvin (1987), suatu kualitas dapat dikonseptualkan dalam bentuk dimensi yaitu: kinerja, fitur, keandalan, kesesuaian, daya tahan, layanan, estetika, dan persepsi.

Permasalahan organisasi sektor publik khususnya di Indonesia masih terjadi sampai saat ini. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2015 sampai dengan akhir tahun 2017, menunjukkan bahwa pelayanan publik mengenai penyelenggaraan kegiatan administrasi kependudukan masih sangat rendah dan Dinas PMPTSP (Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu). Dijelaskan oleh Sunarto (Kepala Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Lampung) menyatakan bahwa rendahnya kinerja pemda yang berkualitas buruk terdapat di Kabupaten Lampung Selatan, Lampung Utara, Lampung Tengah dan Tulang Bawang.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengemukakan bahwa pelayanan Dinas Dukcapil (Kependudukan dan Catatan Sipil) tidak optimal dikarenakan pemanfaatan data penduduk belum mempunyai kebijakan untuk perencanaan daerah. Di Lampung Tengah terkait pedoman dan regulasi untuk mendorong suatu pelayanan pendaftaran penduduk serta pencatatan sipil tidak ditetapkan sepenuhnya. Di Lampung Selatan, pelayanan informasi dan data agregat kependudukan yang melalui Disdukcapil belum diberikan sepenuhnya. Sedangkan, pemerintah Tulang Bawang terkait mendapatkan data pencatatan sipil masih belum melakukan koordinasi dengan instansi lain. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Pemprov Lampung, Pemkot Bandar Lampung serta Kabupten Pringsewu turut serta melakukan pemeriksaan terhadap kinerja pelayanan perizinan terpadu satu pintu. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyimpulkan hasil pemeriksaan tersebut yaitu peraturan dan kebijakan menyelenggarakan suatu pelayanan terpadu satu pintu tidak mengatur terkait keseluruhan pelayanan untuk perizinan dan belum menjadikan sebagai pedoman (radartvnews.com). Dapat disimpulkan permasalahan yang terjadi diatas diantaranya; kualitas informasi, kualitas data, rendahnya kualitas pelayanan, dan kualitas sistem yang ada dalam organisasi sektor publik.

Faktor penentu keberhasilan kinerja organisasi salah satunya yaitu kualitas pelayanan. Untuk mencapai keberhasilan suatu organisasi terdapat salah satu faktor yaitu memberikan kualitas pelayanan (Rahaman, Abdullah & Rahman, 2011). Menurut Gowan, Seymour dan Ibarreche (2001), menyediakan layanan di sektor publik lebih kompleks karena tidak hanya masalah memenuhi kebutuhan

yang dinyatakan tetapi juga mencari tahu kebutuhan, menetapkan prioritas, dan mengalokasikan sumber daya publik. Organisasi sektor publik selalu berada di bawah tekanan untuk menyediakan layanan berkualitas dan meningkatkan efisiensi (Robbin & Coulter, 2005). Kualitas pelayanan terhadap kinerja organisasi memiliki hubungan yang positif (Ali, Bakar & Omar, 2016; Duncan & Elliot, 2002; Nazeer, Zahid & Azeem, 2014; Yasin, Correia & Lisboa, 2004).

Emery (1971) menyatakan bahwa kualitas suatu informasi dapat menjadi penyebab terjadinya penurunan kegiatan biaya operasi di luar sistem pemrosesan informasi. Hamilton dan Chervany (1981) menyatakan bahwa meningkatkan sistem informasi berbasis komputer dapat dilakukan melalui pendapatan perusahaan. Bender (1986) meneliti pengaruh proses pemeriksaan suatu informasi keuangan, dapat ditemukan kualitas informasi mempunyai suatu efek positif signifikan pada kinerja organisasi. Review menunjukkan kualitas suatu informasi dan kinerja para pengguna sistem ERP memiliki hubungan yang signifikan (Kositanurit, Ngwenyama, & Osei-Bryson, 2006). Sejalan dengan hal tersebut, ditemukan hubungan yang erat antara kualitas suatu informasi dengan suatu kinerja dalam organisasi disektor publik (Ali et al. 2016).

Peltier, Zahay dan Lehmann (2013) menyatakan data pelanggan berkualitas tinggi berdampak pada kinerja pelanggan dan bisnis dan bahwa pendorong kualitas data pelanggan yang paling penting berasal dari suite eksekutif. Kualitas dan efektivitas tergantung dari kualitas input, proses dan *output*. Hal ini menunjukkan esensi kualitas data untuk keberhasilan SIA (Hubley, 2011; Wongsim & Gao, 2010). Pentingnya kualitas data merupakan prioritas utama di dalam organisasi dan juga mempengaruhi kinerja organisasi dan adopsi sistem informasi akuntansi (Ahmad, Ayasra & Zaideh, 2013; Emeka-Nwokeji, 2012). Penelitian tersebut tidak sesuai dengan Ali et al. (2016) mengemukakan kualitas data tidak berpengaruh pada kinerja organisasi.

Kualitas sistem ialah keunikan informasi terkait suatu sistem, kualitas sistem menunjukkan tingkat keandalan perangkat lunak, perangkat keras, serta prosedur kebijakan dalam sistem informasi yang menyediakan informasi kebutuhan pemakai (Delone & McLean, 1992). Manfaat perusahaan secara langsung telah sesuai pada perangkat lunak yang dapat bermutu tinggi (Slaughter,

Harter, & Krishnan, 1998). Situasi pergudangan data yang telah menemukan suatu kualitas sistem yang berhubungan terkait manfaat yang baik telah dirasakan individu untuk produktivitas serta kemudahan menentukan keputusan (Wixom & Watson, 2001) dan pada tingkat operasional, kualitas sistem secara positif terkait dengan pengaruh kinerja organisasi dalam perusahaan (Bradley, Pridmore, & Byrd, 2006). Seddon dan Kiew (1996) menggambarkan kualitas sistem terkait manfaat yang dirasakan telah signifikan. Umumnya, hubungan yang terdapat pada kualitas suatu sistem dan manfaat yang bersih telah dirangkum sebagian oleh literatur. Hubungan yang terkait antara kemudahan untuk penggunaan walaupun dirasakan sebagai tolak ukur kualitas sebuah sistem serta manfaat terdapat hasil yang bermacam-macam. Beberapa peneliti mengungkapkan terkait kualitas sistem memiliki efek positif dengan manfaat suatu organisasi (Hsieh & Wang, 2007). Sejalan dengan disektor publik, kualitas sistem berpengaruh terhadap kinerja organisasi (Ali et al. 2016; Bharati & Chaudhury, 2015). Akan tetapi, ada juga yang tidak berpengaruh (Shagari, Abdullah & Saat, 2017).

Penelitian ini mengambil budaya organisasi sebagai variabel moderasi karena terdapat suatu hal yang memiliki pengaruh terhadap kinerja organisasi merupakan budaya organisasi. Verbeeten dan Spekle (2015) secara empiris mengamati bahwa, terhadap suatu hubungan yang positif antara budaya organisasi yang mengarah pada hasil di satu sisi dan kinerja di sisi lain. Manajemen kinerja memicu munculnya budaya unik dalam organisasi sektor publik, efek riak yang secara signifikan meningkatkan kinerja organisasi sektor publik (Parker & Bradley, 2000). Henri (2006) mengklaim bahwa, budaya organisasi adalah praktik manajemen kinerja yang dibangun dengan kuat yang juga berfungsi sebagai penentu utama kinerja organisasi sektor publik. Budaya organisasi yang efektif adalah konstruksi terkenal dan akrab yang memainkan peran penting dalam mempromosikan praktik kelembagaan yang baik dan mencapai hasil yang efisien (Ramachandran, Chong, & Ismail, 2010). Dalam urutan yang sama Kanji dan Moura (2007) mengemukakan bahwa, budaya kelembagaan memengaruhi pola fungsional dan kinerja organisasi. Melkers dan Willoughby (2005) secara spesifik mendalilkan bahwa, fleksibilitas dalam norma budaya dan kecenderungan budaya yang baik meningkatkan kinerja organisasi

sektor publik. Wong et al. (2012) mengemukakan yaitu budaya organisasi atau kelembagaan adalah penentu penting keberhasilan atau kegagalan dalam pengaturan perusahaan. Budaya kelembagaan menunjukkan tujuan suatu organisasi, itu juga merupakan pola yang memberikan arahan kepada organisasi, dan budaya kelembagaan mencerminkan dan mencerminkan kinerja organisasi (Pandey, 2014). Parker dan Bradley (2000) menetapkan budaya institusional dan kinerja organisasi memiliki pengaruh positif secara signifikan. Meski begitu, Ramachandran et al. (2010) mengemukakan bahwa, budaya kelembagaan dapat bertahap menjadi tren di organisasi sektor publik, itu adalah ketidakfungsian atau ketidakhadiran yang menjadi perhatian serius.

Mencapai kinerja organisasi melalui kualitas pelayanan, kualitas informasi, kualitas data, dan kualitas sistem dengan perhatian penuh terhadap budaya organisasi adalah dorongan utama dari penelitian ini. Berdasarkan penjabaran tersebut sangat menarik bagi penulis untuk melakukan pengujian terhadap sebuah kualitas pelayanan, kualitas informasi, kualitas data dan kualitas sistem pada kinerja organisasi. Dari hal tersebut penulis ingin melakukan penelitian berjudul **“Studi Empiris Pada Kinerja Organisasi: Budaya Organisasi Sebagai Variabel Moderasi”**.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini akan melakukan suatu investigasi untuk menjawab suatu pertanyaan tentang studi empiris pada kinerja organisasi: budaya organisasi sebagai variabel moderasi. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Apakah kualitas pelayanan memiliki pengaruh positif terhadap kinerja organisasi sektor publik?
- b. Apakah kualitas informasi memiliki pengaruh positif terhadap kinerja organisasi sektor publik?
- c. Apakah kualitas data memiliki pengaruh positif terhadap kinerja organisasi sektor publik?
- d. Apakah kualitas sistem memiliki pengaruh positif terhadap kinerja organisasi sektor publik?

- e. Apakah budaya organisasi dapat memoderasi hubungan yang terdapat antara kualitas pelayanan, kualitas informasi, kualitas data dan kualitas sistem terhadap kinerja organisasi sektor publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang ditemukan maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadap kinerja organisasi sektor publik.
- b. Untuk menganalisis pengaruh kualitas informasi terhadap kinerja organisasi sektor publik.
- c. Untuk menganalisis pengaruh kualitas data terhadap kinerja organisasi sektor publik.
- d. Untuk menganalisis pengaruh kualitas sistem terhadap kinerja organisasi sektor publik.
- f. Untuk menganalisis pengaruh budaya organisasi dapat memoderasi hubungan yang terdapat antara kualitas pelayanan, kualitas informasi, kualitas data dan kualitas sistem terhadap kinerja suatu organisasi sektor publik.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian yang dijelaskan diatas, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan suatu manfaat untuk berbagai pihak, sebagai berikut :

- a. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, dimana terdapat perbedaan indikator dalam penelitian terdahulu untuk mengukur kinerja organisasi sektor publik seperti penelitian Abubakar, Saidin dan Ahmi (2016) dan Ali et al. (2016). Penelitian ini merupakan bentuk pengembangan dari penelitian sebelumnya dengan menambahkan variabel kualitas pelayanan, kualitas informasi, kualitas data, dan kualitas sistem terhadap kinerja organisasi

sektor publik. Kemudian, menambahkan variabel moderasi dengan menggunakan budaya organisasi.

b. Manfaat Praktis

1) Manfaat Umum

Penelitian ini diharapkan memberikan hasil agar dapat mengimplementasikan kualitas dari: pelayanan, informasi, data dan sistem berhubungan dengan kinerja sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi dan juga memberikan suatu informasi terkait variabel yang berpengaruh pada kinerja organisasi.

2) Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan terkait pengembangan, bahan evaluasi serta meningkatkan mutu terhadap kinerja organisasi sektor publik.

3) Peneliti Selanjutnya

Para peneliti selanjutnya diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat dan dijadikan sumber referensi dalam penelitian lebih lanjut di bidang yang sama.