

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Teori Dua Faktor

Teori yang digunakan untuk mendukung penelitian ini adalah teori motivasi yang dikenal dengan “teori dua faktor”. Teori ini merupakan teori yang dikembangkan oleh Frederick Herzberg (1966) terdiri dari faktor motivasional dan faktor pemeliharaan. Faktor motivasional bersifat intrinsik dan bersumber dari dalam diri seseorang. Herzberg menjelaskan beberapa kondisi yang dipandang dapat memberikan kepuasan dan dorongan jika dalam diri individu memilikinya, kepuasan akan pekerjaan akan terpenuhi. Faktor-faktor intrinsik tersebut antara lain: 1) prestasi (*achievement*), 2) penghargaan (*recognition*), 3) kenaikan pangkat (*advancement*), 4) pekerjaan itu sendiri (*work itself*), 5) pertumbuhan pribadi (*interpersonal growth*), dan 6) tanggung jawab (*responsibility*) (Gibson *et al.*, 1997). Faktor pemeliharaan (*hygiene*) bersifat ekstrinsik dan bersumber dari luar diri seseorang. Dijelaskan oleh Herzberg bahwa terdapat beberapa kondisi dari suatu pekerjaan yang menyebabkan ketidakpuasan dari para pegawai jika kondisi tersebut tidak tersedia. Faktor-faktor ekstrinsik tersebut antara lain: 1) kebijakan administrasi, 2) supervisi, 3) hubungan interpersonal dengan supervisor, 4) hubungan interpersonal dengan bawahan, 5) hubungan dengan rekan kerja, 6) gaji, 7) keamanan kerja, 8) kehidupan pribadi, 9) kondisi kerja, dan 10) status (Gibson *et al.*, 1997).

Tantangan dalam memahami dan menerapkan teori Herzberg adalah menentukan dengan tepat faktor mana yang lebih berpengaruh kuat dalam pekerjaan yang dilakukan pegawai, apakah itu faktor intrinsik atau faktor ekstrinsik. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kedua faktor tersebut sama-sama memiliki pengaruh yang kuat baik terhadap kinerja pegawai. Keberadaan keduanya dapat

membentuk kepuasan kerja, dan itu akan memengaruhi kinerja pegawai dan kinerja organisasi secara keseluruhan (Steers dan Porter, 1987).

Penelitian ini didasarkan pada teori dua faktor, yaitu pada konsep faktor intrinsik terdapat faktor pekerjaan itu sendiri (*work itself*), pertumbuhan pribadi (*interpersonal growth*), dan tanggung jawab (*responsibility*) yang berpengaruh positif terhadap motivasi layanan publik seorang pegawai organisasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Konsep faktor pemeliharaan (*hygiene*) yang sifatnya ekstrinsik terdapat faktor upah/gaji, keamanan kerja, kondisi kerja, supervisi dan mutu hubungan personal (rekan kerja) yang berpengaruh positif terhadap komitmen organisasi pegawai dalam memenuhi target kinerja yang telah disepakati sebelumnya.

2.2 Teori Goal Setting

Teori ini dikemukakan oleh Edwin Locke (1978) didasarkan pada bukti yang berasumsi bahwa sasaran (keadaan yang diinginkan) memainkan peranan penting dalam bertindak. Locke dan Latham (2002) mengindikasikan bahwa terdapat hubungan linear antara penerapan sasaran dengan kinerja yang dilakukan. Sasaran yang ditetapkan secara spesifik, jelas, dan tidak mudah dicapai, serta memiliki batas waktu untuk merealisasikannya akan membawa pada kinerja yang lebih tinggi dibandingkan memerintahkan pegawai untuk bekerja sebaik mungkin atau semampunya (Locke dan Latham, 2002). Di samping itu, Locke dan Latham (2002) menambahkan bahwa sasaran akan memberikan kepuasan pada pegawai sebagai standar dalam mengevaluasi kinerja. Penetapan sasaran yang baik adalah penetapan sasaran yang sesuai dan konsisten dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah (Locke dan Latham, 1979). Adanya keterlibatan manajer tingkat atas sampai dengan manajer tingkat bawah membuat penetapan sasaran dapat diterima dan dijalankan oleh semua pihak di dalam organisasi (Locke dan Latham, 1979).

Teori *goal setting* menyatakan bahwa partisipasi dalam menentukan sasaran dapat memengaruhi tingkat pencapaian sasaran daripada mencapai sasaran yang telah ditentukan atasan. Semakin tinggi sasaran semakin tinggi kinerja (Locke dan Latham, 1990) dan tanpa adanya sasaran pegawai akan merasionalkan capaian kinerja yang rendah (Latham dan Locke, 2006). Locke dan Latham (1990) menyatakan bahwa ukuran kinerja dapat digunakan sebagai standar dalam menilai kinerja. Ukuran kinerja sebaiknya menggunakan ukuran *outcome* yang obyektif, antara lain: jumlah unit produksi, jumlah produk gagal, *outcome* dinyatakan dalam unit moneter (laba, biaya, pendapatan, penjualan), dan ukuran digunakan secara tepat waktu. Apabila tidak ada ukuran obyektif, ukuran kualitatif dapat digunakan (Locke dan Latham, 1990).

Penelitian ini didasarkan pada teori *goal setting* karena adanya tujuan tertentu yang harus dicapai oleh organisasi sektor publik. Tujuan ini diwujudkan dalam beberapa sasaran strategis yang terukur dan tertuang dalam target kinerja. Target kinerja organisasi menjadi kontrak kinerja yang harus dipenuhi oleh pimpinan organisasi dalam periode tertentu. Target kinerja organisasi merupakan target kinerja pegawai secara kumulatif sehingga harus dicapai secara bersama-sama oleh semua pegawai dalam organisasi publik. Target kinerja ini memberikan pengaruh pada setiap tindakan manajemen dan pegawai, karena selain berpengaruh terhadap karier pencapaian target juga berpengaruh terhadap besarnya imbalan dan insentif.

2.3 Teori Agensi

Teori agensi (*agency theory*) pada dasarnya merupakan teori yang ada untuk memahami masalah yang terjadi ketika satu pihak yaitu agen, bertindak demi kepentingan pihak lain yaitu prinsipal. Teori ini mengasumsikan bahwa masing-masing individu termotivasi oleh kepentingan dirinya sendiri sehingga menimbulkan konflik kepentingan antara agen dan prinsipal. Prinsipal mengontrak agen untuk

melakukan pengelolaan sumber daya dan berkewajiban untuk memberikan imbalan kepada agen sedangkan agen berkewajiban melakukan pengelolaan sumber daya dan bertanggungjawab atas tugas yang dibebankan kepadanya (Jensen dan Meckling, 1976). Hak dan tanggung jawab prinsipal dan agen tertuang dalam sebuah perjanjian (kontrak) yang telah disepakati kedua belah pihak. *Agency theory* berasumsi bahwa manusia adalah makhluk yang rasional dan berusaha untuk memaksimalkan utilitasnya dan dimotivasi dengan sifat mementingkan diri sendiri (Baiman, 1990).

Teori agensi dilandasi oleh asumsi tentang sifat manusia; keorganisasian dan informasi. Asumsi tentang sifat manusia menekankan bahwa manusia memiliki sifat mementingkan diri sendiri memiliki keterbatasan rasionalitas dan menghindari resiko. Asumsi keorganisasian menekankan adanya konflik antar anggota organisasi, efisiensi sebagai kriteria produktivitas. Asimetri informasi merupakan informasi yang tidak seimbang karena perbedaan distribusi informasi antara prinsipal dan agen (Jensen dan Meckling, 1976). Hubungan agensi di lingkungan organisasi pemerintah memiliki *dual accountability* yaitu antara legislatif (prinsipal) dan eksekutif (agen) dan hubungan agensi antara legislatif (agen) dan masyarakat (prinsipal). Prinsipal harus memantau manajemen agar tindakan manajemen tidak melenceng dari keinginan dan kepentingan prinsipal (Dawson *et al.*, 2017). Legislatif bertindak sebagai mediator pada hubungan antara masyarakat sebagai pemilik negara (prinsipal) dan pemerintah (agen). Akuntabilitas publik sebagai kewajiban pemerintah (agen) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi mandat (prinsipal) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban tersebut melalui badan perwakilan sebagai mediator.

Teori Agensi ini diimplementasikan di dalam sektor publik melalui penetapan target kinerja yang disusun dan ditetapkan dalam kontrak kinerja. Kontrak kinerja ini pada tingkatan tertinggi merupakan kontrak antara Pemerintah sebagai agen dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai prinsipal. Pada tingkatan selanjutnya kontrak kinerja ini diturunkan hingga pada tingkat staf pegawai. Pemerintah sebagai agen dalam usahanya mencapai target kinerja yang sesuai dengan harapan prinsipal, memerlukan sebuah sistem pengendalian untuk menjamin seluruh elemen di dalam organisasi pemerintahan melakukan tugasnya dalam memenuhi target kinerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2.4 Motivasi Layanan Publik

Motivasi merupakan keinginan dalam diri seseorang yang menyebabkan orang tersebut bertindak untuk mencapai tujuan tertentu (Mathis dan Jackson, 2006). Motivasi adalah kondisi atau energi yang menggerakkan diri karyawan yang terarah atau tertuju untuk mencapai tujuan organisasi (Mangkunegara, 2005). Motivasi dapat didefinisikan (Gibson *et al.*, 1997) sebagai kekuatan yang mendorong seseorang karyawan yang menimbulkan dan mengarahkan perilaku. Menurut Usman (2006) motivasi adalah keinginan yang terdapat pada individu yang merangsangnya untuk melakukan tindakan-tindakan atau sesuatu yang menjadi dasar atau alasan seseorang berperilaku.

Teori motivasi layanan publik berkembang dari asumsi yang mendasari bahwa terdapat bentuk motivasi yang didefinisikan lebih kepada altruistik daripada motif mementingkan diri sendiri dan lebih umum di sektor publik daripada sektor swasta (Perry, 2000). Perry dan Wise (1990) menulis bahwa motivasi dalam pelayanan publik harus dipahami sebagai kekurangan atau kebutuhan psikologis. Individu berkontribusi terhadap kepentingan publik untuk memenuhi kebutuhan pribadi mereka (Wise, 2004). Hal ini dapat dijelaskan terutama dengan faktor motivasional

yang intrinsik. Faktor intrinsik menangkap gagasan bahwa pegawai secara intrinsik termotivasi jika mereka benar-benar peduli tentang pekerjaan mereka (Tracy dan Robins, 2004). Perry dan Wise (1990) lebih lanjut menjelaskan, motivasi layanan publik sebagai kepekaan seseorang untuk motif yang berorientasi untuk lembaga-lembaga publik.

Dalam sebuah studi mengenai motivasi layanan publik, Vandenabeele *et al.*, (2006) mendefinisikan motivasi layanan publik sebagai keyakinan, nilai-nilai dan sikap yang melampaui kepentingan pribadi atau kepentingan organisasi, yang menyangkut kepentingan entitas politik yang lebih besar dan yang menyebabkannya, melalui interaksi publik, motivasi untuk tindakan yang ditargetkan. Perry dan Hondegheem (2008) menulis bahwa makna motivasi pelayanan publik bervariasi di seluruh disiplin ilmu dan bidang namun definisi ini berpusat pada motif dan tindakan dalam domain publik dimaksudkan untuk berbuat baik bagi orang lain dan menghasilkan kesejahteraan di masyarakat. Motivasi pelayanan publik memiliki definisi sedikit berbeda di setiap peneliti (Bright, 2008; Taylor, 2008) akan tetapi semua mendasarkannya pada definisi dari Perry dan Wise (1990).

Motivasi layanan publik adalah rasional, normatif atau afektif (Perry dan Wise, 1990). Motif rasional didasarkan pada kepentingan pribadi yang tercerahkan ketika seorang individu mengungkapkan komitmen untuk kebijakan publik atau minat khusus karena individu tersebut percaya bahwa minatnya selaras dengan individu-individu lain dari komunitas yang lebih besar. Motif rasional ini juga dapat dipandang sebagai kepentingan diri. Motif berbasis norma terletak pada keinginan altruistik untuk melayani kepentingan umum dan termasuk rasa kewajiban dan loyalitas kepada pemerintah dan kepedulian terhadap keadilan sosial yang dapat meningkatkan kesejahteraan golongan minoritas yang tidak memiliki sumber daya politik dan ekonomi (Perry dan Wise, 1990). Motif afektif memunculkan komitmen untuk kegiatan dengan keyakinan bahwa hal tersebut bermanfaat bagi masyarakat

dan negara. Meskipun beberapa pegawai mungkin termotivasi dengan identifikasi pribadi terkait kegiatan untuk publik, komitmen untuk kegiatan juga dapat berasal dari keyakinan yang tulus tentang kepentingan sosial (Perry dan Wise, 1990).

Secara rasional, hal yang berbasis norma dan motif afektif tampaknya lebih terkait dengan pelayanan publik dibandingkan pegawai sektor swasta (Perry dan Wise, 1990) karena keberadaan pemerintah adalah untuk melayani kepentingan publik. Pemerintah mengizinkan individu yang memiliki motivasi pelayanan publik tinggi untuk lebih memenuhi motivasi pelayanan publik mereka (Crewson, 1997; Perry dan Wise, 1990; Wise, 2004). Konsekuensinya adalah motivasi pelayanan publik identik sebagai atribut unik yang dimiliki oleh pegawai publik yang membedakan mereka dari pegawai swasta. Studi komparatif mengenai motivasi pelayanan publik menunjukkan bahwa meskipun motivasi pelayanan publik merupakan karakteristik yang universal dalam diri setiap individu akan tetapi hal tersebut lebih kuat dalam diri pegawai yang bekerja di sektor publik (Crewson, 1997; Liu *et al.*, 2008).

Perry (1996) sebagai pionir dalam penelitian motivasi layanan publik mengembangkan daftar yang berisi 24 item pada ukuran empat skala motivasi layanan publik (*Public Service Motivation/PSM*). Penelitian ini didasarkan pada skala yang diadopsi untuk memberikan definisi PSM sesuai dengan *locus* penelitian, seperti halnya yang dilakukan oleh Kim (2006) di Korea Selatan, Liu *et al.*, (2008) di China, Ritz (2009) di Swiss, dan lain-lain. Skala motivasi layanan publik tersebut terdiri dari: 1) skala ketertarikan terhadap pembuatan kebijakan publik, 2) skala tanggung jawab terhadap kepentingan publik dan kewajiban sebagai warga negara, 3) skala perasaan simpati atau kasihan, dan 4) skala pengorbanan diri.

2.4 Komitmen Organisasi Pegawai

Komitmen organisasi adalah tingkat keyakinan dan penerimaan karyawan terhadap tujuan organisasi, serta berkeinginan untuk tinggal bersama organisasi tersebut (Mathis dan Jackson, 2006). Komitmen organisasi menurut Mobley *et al.*, (1979) merupakan tingkat identifikasi dan tingkat keterikatan individu kepada organisasi tertentu yang dicerminkan dengan karakteristik adanya keyakinan untuk mengusahakan yang terbaik untuk organisasi dan adanya niat yang pasti untuk mempertahankan keikutsertaannya dalam organisasi. Steers *et al.*, (1985) menjelaskan bahwa komitmen organisasi merupakan rasa kepercayaan terhadap nilai-nilai yang dimiliki organisasi, keterlibatan demi kepentingan organisasi dan loyalitas sebagai anggota organisasi yang dinyatakan seorang pegawai terhadap organisasinya. Komitmen organisasi menurut Mowday *et al.*, (1985) adalah kekuatan relatif dari identifikasi individu dan keterlibatan dalam organisasi khusus, meliputi kepercayaan, dukungan terhadap tujuan dan nilai-nilai organisasi dan keinginan yang kuat untuk menggunakan upaya yang sungguh-sungguh untuk kepentingan organisasi, dan kemauan yang kuat untuk memelihara keanggotaan dalam organisasi.

Berdasarkan beragamnya konsepsi komitmen organisasional, dapat dihasilkan suatu konstruk multidimensi dari komitmen. Konstruk ini berasal dari pendapat Allen dan Meyer (1990) yang mengklasifikasikan komitmen organisasional dalam tiga dimensi, yaitu komitmen afektif, komitmen kontinuitas, dan komitmen normatif. Komitmen afektif dicirikan oleh ikatan emosional atau psikologis kepada organisasi. Fakta bahwa tempat kerja merupakan sumber dari sebagian besar status dan identitas dimasyarakat membuat semakin kuat kedekatan identitas seseorang dengan identitas sosialnya, semakin sulit identitas orang tersebut untuk berubah atau keluar dari organisasi yang memberinya identitas. Semakin kuat identifikasi

seseorang dengan organisasi, semakin kuat komitmen orang tersebut dalam menjalankan tugas-tugasnya (Allen dan Meyer, 1990).

Komitmen kontinuitas diartikan dengan tetap bertahan dalam organisasi merupakan kebutuhan individu, dilandasi pertimbangan bahwa seseorang sudah berkorban banyak pada organisasi sehingga jika seseorang tersebut keluar dari organisasi akan sangat besar risikonya. Faktor pengorbanan ini akan memperkuat keterikatan seseorang pada organisasi, ketika harapannya tidak tercapai atau tidak memberikan kepuasan (Allen dan Meyer, 1990). Komitmen normatif adalah komitmen individu terhadap organisasi karena adanya dorongan seseorang untuk bertanggung jawab secara moral bahwa seharusnya sebagai bagian dari organisasi individu harus setia dan loyal kepada organisasi. Faktor utama yang melandasi komitmen ini adalah perasaan balas budi. Seseorang selayaknya membalas apa yang sudah diberikan orang lain dan tidak mencelakakan orang yang memberi bantuan tersebut. Pegawai sudah selayaknya memberikan kontribusi pada organisasi, karena organisasi telah memberikan manfaat yang mungkin tidak didapatkan jika seseorang tersebut bergabung dengan organisasi lainnya (Allen dan Meyer, 1990).

Adanya keterikatan emosional, mengidentikkan, dan melibatkan diri karyawan terhadap organisasi merupakan pertanda yang menunjukkan adanya komitmen organisasi yang dimiliki pegawai. Komitmen organisasi pegawai (komitmen organisasional) merupakan kekuatan yang dapat menstabilkan arah perilaku ketika harapan, kesesuaian atau kepuasan yang dimiliki pegawai tidak tercapai. Pemikiran ini dilandasi oleh argumen bahwa banyak pegawai yang tidak puas akan pekerjaannya tetapi mereka tetap bertahan pada pekerjaan tersebut dan tidak pindah ke organisasi yang lain (Solinger *et al.*, 2008). Pada penelitian ini, komitmen organisasi didefinisikan sebagai keterikatan pegawai terhadap organisasi publik dan tujuan-tujuan yang wajib dicapai organisasi tersebut. Indikator yang digunakan untuk

mengukur komitmen organisasi pegawai adalah indikator yang dikembangkan oleh Allen dan Meyer (1990) dan diadopsi Solinger *et al.*, (2008), yaitu komitmen afektif, komitmen kontinuitas, dan komitmen normatif.

2.5 Kinerja Organisasi

Pengertian kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2000). Kinerja juga didefinisikan sebagai pencapaian hasil kerja seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi sesuai dengan tugas masing-masing dengan satu maksud mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi dengan cara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika (Prawirosentono, 1999). Kinerja dari seorang pegawai ditentukan oleh kemampuan dan motivasinya untuk melaksanakan suatu pekerjaan (Gibson *et al.*, 1997). Kinerja sama dengan fungsi kesanggupan, usaha dan kesempatan atau dengan kata lain dimensi kinerja adalah motivasi, kemampuan dan kesempatan (Kast dan Rossenweig, 1998).

Keberhasilan suatu kinerja dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain faktor personal (keterampilan, skill, motivasi), faktor kepemimpinan, faktor tim, faktor sistem, dan faktor kontekstual (situasional) (Mahmudi, 2010). Sementara Umar (2008) mengemukakan bahwa faktor-faktor yang memengaruhi kinerja, yaitu mutu pekerjaan, kejujuran pegawai, inisiatif, kehadiran karyawan, sikap, kerjasama, keandalan, pengetahuan tentang pekerjaan, tanggung jawab, dan pemanfaatan waktu. Adanya beberapa faktor yang memengaruhi kinerja menyebabkan munculnya beberapa pendekatan yang digunakan dalam melakukan pengukuran terhadap kinerja. Mahmudi (2010) menyatakan setidaknya ada tiga variabel penting yang harus dipertimbangkan dalam mengukur kinerja, yaitu: 1) kinerja berbasis pelaku (*performer*), 2) kinerja berbasis perilaku (proses), 3) kinerja berbasis hasil

(*outcome*). Adanya pengukuran atas kinerja, membuat organisasi mampu mengetahui sampai peringkat ke berapa prestasi keberhasilan atau bahkan mungkin kegagalannya dalam menjalankan amanah yang diterimanya

Organisasi dipengaruhi oleh perilaku dari orang-orang yang berada di dalamnya. Di dalam organisasi terdapat hubungan yang kompleks dari sekelompok anggotanya, baik itu hubungan antara vertikal atasan bawahan maupun hubungan horisontal antar pegawai. Dapat dikatakan bahwa kinerja organisasi merupakan prestasi dari suatu organisasi dalam pelaksanaan program dan kegiatannya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pencapaian tujuan organisasi dipengaruhi oleh sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelakunya. Peran aktif ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara kinerja perorangan dengan kinerja organisasi. Sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa terdapat hubungan yang erat antara kinerja individu dengan kinerja institusi (Prawirosentono, 1999). Dapat disimpulkan bahwa jika kinerja pegawai baik, kemungkinan besar kinerja organisasi juga baik.

Kinerja organisasi publik harus selalu diukur, dan pengukuran ini dilakukan dengan penerapan indikator kinerja. Indikator kinerja ini menggambarkan tingkat pencapaian suatu tujuan atau sasaran yang sebelumnya telah ditetapkan (LAN dan BPKP, 2000). Indikator ini bisa berupa ukuran kuantitatif dan atau ukuran kualitatif. Adanya pengukuran kinerja ini memiliki tujuan antara lain, membangun organisasi yang terus menerus melakukan penyempurnaan/perbaikan, membentuk keselarasan antar unit kerja, mengembangkan semangat kerja tim, menjadi dasar untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi. Pada penetapan indikator kinerja, harus mengidentifikasi suatu bentuk pengukuran yang akan menilai hasil dari aktivitas yang dilakukan (LAN dan BPKP, 2000).

Sebagai gambaran, pengelolaan kinerja di lingkungan Kementerian Keuangan dilakukan berdasarkan KMK No.467/KMK.01/2014 tentang Pengelolaan Kinerja di

Lingkungan Kementerian Keuangan. Secara umum kerangka pengelolaan kinerja menggunakan konsep *Balanced Scorecard* dijabarkan sebagai berikut: (1) Pada setiap awal tahun, masing-masing pimpinan organisasi menetapkan kontrak kinerja yang berisi Indikator Kinerja Utama (IKU), realisasi tahun sebelumnya dan target IKU organisasi yang akan dicapai pada akhir tahun dan ditandatangani oleh pejabat yang mempunyai IKU dengan atasan langsung, (2) Sepanjang tahun berjalan dilaksanakan kegiatan monitoring dan evaluasi untuk dilaporkan secara berkala dalam jangka waktu triwulanan yang hasilnya digunakan untuk memberikan umpan balik untuk melakukan perubahan kontrak kinerja apabila diperlukan, (3) Pada awal tahun berikutnya dilakukan penetapan hasil pengukuran kinerja organisasi tahun sebelumnya untuk melihat pencapaian organisasi yang berkinerja tinggi dan pemberian penghargaan kepada organisasi.

Target capaian adalah suatu ukuran yang ingin dicapai dalam jangka waktu tertentu. Berkaitan dengan penerapan pengukuran kinerja, target ditetapkan untuk jangka waktu 1 tahun atau disebut dengan perencanaan tahunan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menyusun target adalah sebagai berikut, (a) Target IKU harus khusus (*specific*), terukur dengan jelas (*measurable*), disepakati atasan dan bawahan (*agreeable*), dapat dicapai (*realistic*), dalam periode tertentu (*time bounded*), sesuai dengan perkembangan organisasi (*continuously improved*), (b) penentuan besaran target dapat didasarkan pada pencapaian tahun lalu, keinginan *stakeholder*, atau melihat kepada kondisi internal dan eksternal organisasi, (c) penetapan target sebaiknya melalui pembahasan bersama antara pemilik IKU, atasan, dan manajer kinerja disetiap level, dan (d) penetapan target IKU disesuaikan dengan peraturan formal dan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan merupakan target minimal. Setelah sasaran strategis dan IKU dibangun pada tingkat unit organisasi yang paling tinggi, sasaran strategis beserta IKU tersebut dapat

diturunkan dan diselaraskan sampai dengan tingkat unit organisasi/pegawai yang lebih rendah.

IKU adalah ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. (LAN dan BPKP, 2000). Apabila dikaitkan dengan beberapa indikator pengukuran yang telah dijelaskan sebagaimana tersebut di atas, salah satu kelemahan pengukuran dengan pendekatan sistem mulai dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat dan dampak, adalah tidak semua organisasi publik bisa mengukur setiap akhir tahunnya sampai pada indikator dampak, yaitu pengaruh positif dan negatifnya bagi masyarakat, akan tetapi hanya sampai pada indikator *output*. Konsep *Balanced Scorecard* pada pengukuran kinerja di lingkungan Kementerian Keuangan lebih menekankan penggunaan indikator kinerja yang paling mencerminkan pencapaian atas sasaran strategis organisasi, bukan untuk mengukur keberhasilan setiap pekerjaan.

Pengukuran prestasi kerja sebagai kelemahan pengukuran kinerja *Balanced Scorecard* dapat sedikit diatasi dengan pengukuran menggunakan indikator kuantitas, kualitas, dan ketepatan waktu (Kusworo, 2015). Kuantitas merupakan ukuran kuantitas yang melibatkan perhitungan dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Hal ini berkaitan dengan permasalahan jumlah keluaran yang dihasilkan sehingga untuk mengetahui tinggi rendahnya kinerja, realisasi kinerja dibandingkan dengan target kinerja yang ditetapkan. Kualitas merupakan ukuran kualitatif *output* yang mencerminkan indikator tingkat kepuasan, yaitu seberapa baik penyelesaian dari suatu pekerjaan. Walaupun standar kualitatif sulit diukur atau ditentukan, akan tetapi hal ini tetap penting sebagai acuan pencapaian sasaran penyelesaian suatu pekerjaan. Ketepatan Waktu merupakan suatu jenis khusus dari ukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian kegiatan. Dalam hal ini penerapan standar waktu biasa ditentukan berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya.

Pada penelitian ini, kinerja organisasi sebagai efektivitas baik itu dari segi manajerial maupun ekonomis operasional yang dapat dicapai organisasi dalam suatu periode tertentu (LAN-BPKP, 2000) yang diukur dengan indikator tertentu masih memiliki kelemahan dalam mengukur dampak. Berdasarkan hal tersebut, pengukuran kinerja perlu mempertimbangkan kuantitas, kualitas dan ketepatan waktu (Kusworo, 2015; LAN-BPKP, 2000) menggunakan indikator yang dapat mengukur keberhasilan setiap pekerjaan dari perspektif pegawai sebagai faktor penentu dalam capaian kinerja organisasi.

2.6 Sistem Pengendalian Intern

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) mendefinisikan sistem pengendalian intern sebagai proses yang dipengaruhi oleh dewan pengawas (board), manajemen, dan anggota lainnya dirancang untuk menghasilkan kepastian yang layak dan sesuai mengenai pencapaian tujuan organisasi (COSO, 1992) dalam kategori: 1) efektivitas dan efisiensi operasi (*operations*), 2) keandalan dalam laporan organisasi (*reporting*), dan 3) ketaatan pada hukum dan peraturan yang berlaku (*compliances*) (COSO, 2013). Aktivitas pengendalian membantu memastikan bahwa tindakan yang diperlukan berkenaan dengan risiko yang diambil untuk pencapaian tujuan organisasi (Boynton dan Johnson, 2006). Pengendalian intern merupakan bagian yang terintegrasi dari pengelolaan suatu organisasi. Berada di antara pegawai dan tujuan organisasi sehingga dapat berperan dalam memberikan jaminan akan pencapaian kinerja organisasi. Adanya pengendalian intern membuat berbagai rencana, metode, dan prosedur yang digunakan dalam organisasi memiliki kepastian dijalankan dengan baik dengan mencegah dan mengatasi risiko yang muncul (misalnya, motivasi dan komitmen pegawai yang rendah), tanpa adanya pengendalian intern risiko dapat menghalangi pencapaian target kinerja.

Baltaci dan Yilmaz (2006) dalam penelitiannya mengungkap bahwa pemerintahan di Indonesia memiliki sistem pengendalian intern yang lemah. Lebih lanjut lagi menyatakan, operasional organisasi publik yang tidak etis dan tidak ekonomis terjadi karena *fraud* yang merajalela, dan manajemen yang tidak efisien. Kurangnya sistem deteksi dan pencegahan terhadap *fraud* menjadi halangan utama dalam meningkatkan akuntabilitas pemerintah dan menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. BPKP (2010) mengungkapkan bahwa latar belakang diperlukannya peraturan pemerintah tentang sistem pengendalian intern berawal dari dikeluarkannya paket reformasi keuangan negara, yaitu berlakunya UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No.1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Selain undang-undang tersebut, UU No.28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme turut menjadi landasan kuat bahwa sistem pengendalian intern dibutuhkan bagi pemerintahan sehingga PP No.60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dikeluarkan untuk mengatur hal tersebut.

Berdasarkan PP No.60 tahun 2008 sistem pengendalian intern pemerintah terdiri dari lima unsur. Pertama adalah lingkungan pengendalian, sebagai kondisi dalam instansi yang dapat membangun kesadaran semua pegawai akan pentingnya pengendalian suatu organisasi dalam menjalankan aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya. Kedua adalah penilaian risiko, sebagai penilaian atas kemungkinan terjadinya situasi yang mengancam pencapaian tujuan dan sasaran instansi yang meliputi identifikasi, analisis, dan mengelola risiko yang relevan bagi proses atau kegiatan organisasi. Ketiga adalah kegiatan pengendalian, sebagai tindakan yang diperlukan untuk mengatasi risiko serta pelaksanaan kebijakan dan prosedur untuk memastikan bahwa tindakan telah dilaksanakan secara efektif. Keempat adalah

informasi dan komunikasi, sebagai data yang telah diolah untuk pengambilan keputusan dan penyampaian pesan. Terakhir adalah pemantauan, sebagai proses penilaian atas mutu kinerja sistem pengendalian intern dan proses yang memberikan keyakinan bahwa temuan audit dan evaluasi lainnya segera ditindaklanjuti.

Pengendalian intern yang efektif akan mendukung manajemen instansi pemerintah dalam mengantisipasi perubahan-perubahan lingkungan internal dan eksternal yang akan mengubah pola dan prioritas kebutuhan masyarakat (Murwanto, 2012:179). Ketika program-program yang diselenggarakan mengalami perubahan dan ketika instansi pemerintah berusaha menyempurnakan proses kegiatannya dan menggunakan teknologi-teknologi baru, manajemen instansi tersebut harus secara terus menerus menilai dan mengevaluasi sistem pengendalian internnya untuk memastikan bahwa aktivitas pengendalian yang digunakannya berjalan dengan efektif dan selalu diperbarui (Murwanto, 2012:179).

Sebagai perintis reformasi birokrasi, sistem pengendalian intern pada Kementerian Keuangan sudah diterapkan sejak tahun 2011 sehingga banyak hal yang telah dijalankan Kementerian Keuangan terkait dengan penerapan unsur-unsur pengendalian intern. Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No.32/KMK.09/2013, Unit Kepatuhan Internal (UKI) dibentuk di semua jenjang unit kerja Kementerian Keuangan baik itu instansi pusat maupun vertikal dan didesain sebagai bagian dari manajemen organisasi pada tiap unit. UKI sebagai implementasi penggunaan strategi pengawasan *Three Lines of Defense* (COSO, 2013) melakukan peran pemantauan berkelanjutan untuk mencegah terjadinya kesalahan yang fatal, memperbaiki setiap kesalahan yang ditemukan dengan segera, dan membangun budaya kepatuhan terhadap sistem dan prosedur. Peran lainnya adalah evaluasi terpisah untuk memberikan kesimpulan efektivitas pengendalian intern dan rekomendasi untuk perbaikan pengendalian agar sesuai

dengan kebutuhan organisasi. Pelaksanaan sistem pengendalian intern oleh UKI sebagai lini pertahanan kedua (manajemen sebagai lini pertama, dan auditor internal sebagai lini ketiga) ini akan memberikan keyakinan (*assurance*) pencapaian tujuan organisasi dalam hal ini adalah target kinerja organisasi.

UKI di KPPN dibentuk atas dasar Peraturan Menteri Keuangan No.234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, dan mendasarkan lingkup tugas dan fungsinya dengan Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan No.Per-20/PB/2016 tentang Tata Kelola Pelaksanaan Tugas Unit Kepatuhan Internal di Lingkungan Ditjen Perbendaraan. UKI memiliki tugas meliputi: 1) Penerapan manajemen risiko, 2) Pemantauan pengendalian intern, 3) Pemantauan terhadap kepatuhan kode etik dan disiplin pegawai, 4) Pengendalian gratifikasi, 5) Pengelolaan Pengaduan, 6) Investigasi Internal, 7) Monitoring dan evaluasi tindak lanjut hasil audit, 8) Koordinasi penunjukan saksi/ahli, 9) Koordinasi pemberian bantuan hukum, dan 10) pelaksanaan program zona integritas. Tugas-tugas ini dilakukan secara terintegrasi dalam rangka menyempurnakan kebijakan dan proses bisnis, untuk mencapai tujuan organisasi. Pada penelitian ini, sistem pengendalian intern sebagai proses yang dirancang untuk menghasilkan kepastian yang layak dan sesuai mengenai pencapaian tujuan organisasi terkait dengan operasi, pelaporan, dan kepatuhan (COSO, 2013). Proses ini dapat digambarkan dengan penggunaan *Internal Control Questionnaires (ICQ)* sebagai daftar uji untuk menentukan tingkat implementasi pengendalian intern suatu organisasi sektor publik (pemerintah). Kuesioner didasarkan pada PP No.60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah sebagai peraturan yang mengadopsi COSO *Internal Control-Integrated Frameworks (IC-IF) 1992* (COSO, 1992) dan disesuaikan dengan COSO IC-IF 2013 (COSO, 2013) untuk mengetahui sejauh mana pengendalian intern berfungsi di antara hubungan antara pegawai dan organisasi terkait pencapaian target kinerja.

2.7 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini antara lain: Camilleri dan Van der Heijden (2007) yang meneliti pengaruh motivasi layanan publik dan komitmen organisasi pegawai terhadap kinerja dengan anteseden yang memengaruhi keduanya. Penelitian ini berhasil menjawab hipotesis dengan hasil positif dan signifikan dan mengusulkan adanya anteseden yang memengaruhi motivasi layanan publik dan komitmen organisasi pegawai terhadap kinerja. Kemudian Moynihan dan Pandey (2007) yang meneliti peran organisasi dalam membentuk motivasi layanan publik menemukan bahwa kondisi organisasi berpengaruh terhadap motivasi layanan publik. Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa organisasi publik berkewajiban untuk menciptakan lingkungan yang mendukung peningkatan keterikatan pegawai dengan sektor publik, karena dengan lingkungan kondusif akan meningkatkan loyalitas, motivasi dan komitmen.

Penelitian selanjutnya adalah Nainggolan (2014), yang meneliti faktor anteseden komitmen organisasional dan motivasi layanan publik dalam pengaruhnya terhadap kinerja layanan pegawai. Penelitian ini menemukan bahwa motivasi layanan publik berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pegawai melalui dimensi keterlibatan dalam kebijakan, sedangkan komitmen juga berpengaruh terhadap kinerja pegawai melalui dimensi kompetensi. Kemudian Bharata (2014) yang meneliti pengaruh akuntabilitas terhadap kinerja organisasi dengan menempatkan motivasi layanan publik dan komitmen organisasi sebagai variabel mediasi. Penelitian ini menghasilkan temuan bahwa akuntabilitas berpengaruh terhadap kinerja, akuntabilitas juga berpengaruh terhadap motivasi layanan publik, serta akuntabilitas berpengaruh terhadap komitmen organisasi. Temuan lainnya adalah motivasi layanan publik berpengaruh terhadap kinerja, sementara komitmen organisasi tidak berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Penelitian terdahulu lainnya diuraikan lebih lanjut pada Lampiran I Matriks Penelitian Terdahulu.