

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Era globalisasi membawa pengaruh yang signifikan bagi kelangsungan organisasi. Adanya perkembangan teknologi informasi yang cepat mengakibatkan tingkat persaingan pada organisasi semakin meningkat (Yanche, 2017). Agar dapat bertahan di tengah persaingan yang ketat, organisasi harus mampu beradaptasi dengan perubahan yang ada, memiliki ketahanan yang kuat, intensitas inovasi yang tinggi, dan memusatkan perhatiannya kepada konsumen atau masyarakat. Tuntutan tersebut berlaku bagi organisasi sektor privat dan sektor publik.

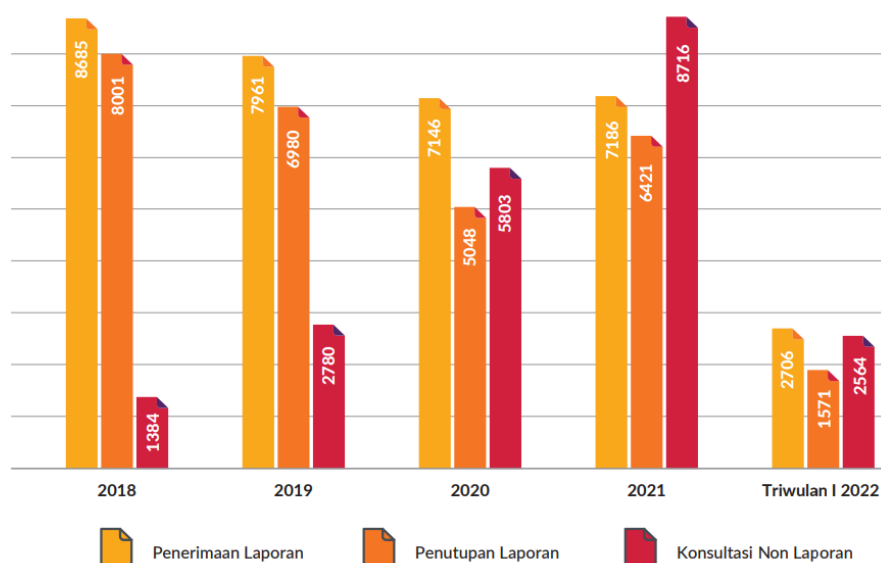
Organisasi sektor publik ialah suatu entitas yang aktivitasnya berkaitan dengan usaha menghasilkan barang dan memberikan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan publik (Mardiasmo, 2009). Kinerja organisasi sektor publik erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat sehingga selalu dituntut untuk memberikan pelayanan terbaik. Berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, penyelenggaraan pelayanan publik yang baik harus memenuhi asas-asas berikut: Kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; serta kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan (Republik Indonesia, 2009).

Organisasi sektor publik banyak tersebar di negara berkembang, termasuk Indonesia. Meskipun demikian, kinerja sektor publik di beberapa daerah di Indonesia masih belum optimal karena masih banyaknya pengaduan masyarakat

terkait pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan kegiatan pemberian layanan untuk memenuhi kebutuhan pengguna jasa layanan (masyarakat) yang memiliki kepentingan pada organisasi sesuai dengan peraturan pokok dan tata cara yang telah ditentukan (Alfionita & Gunawan, 2022). Pelayanan publik menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja sektor publik (Kawahe et al., 2016).

Berdasarkan Laporan Triwulan I Tahun 2022 yang diterbitkan oleh Ombudsman, jumlah pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebesar 2.706 laporan/pengaduan. Berikut merupakan penyajian gambaran tren pengaduan masyarakat selama 5 (lima) tahun terakhir (2018-Triwulan I 2022):

**Gambar 1. 1**  
**Grafik Laporan/Pengaduan Periode 2018 – Triwulan I 2022**

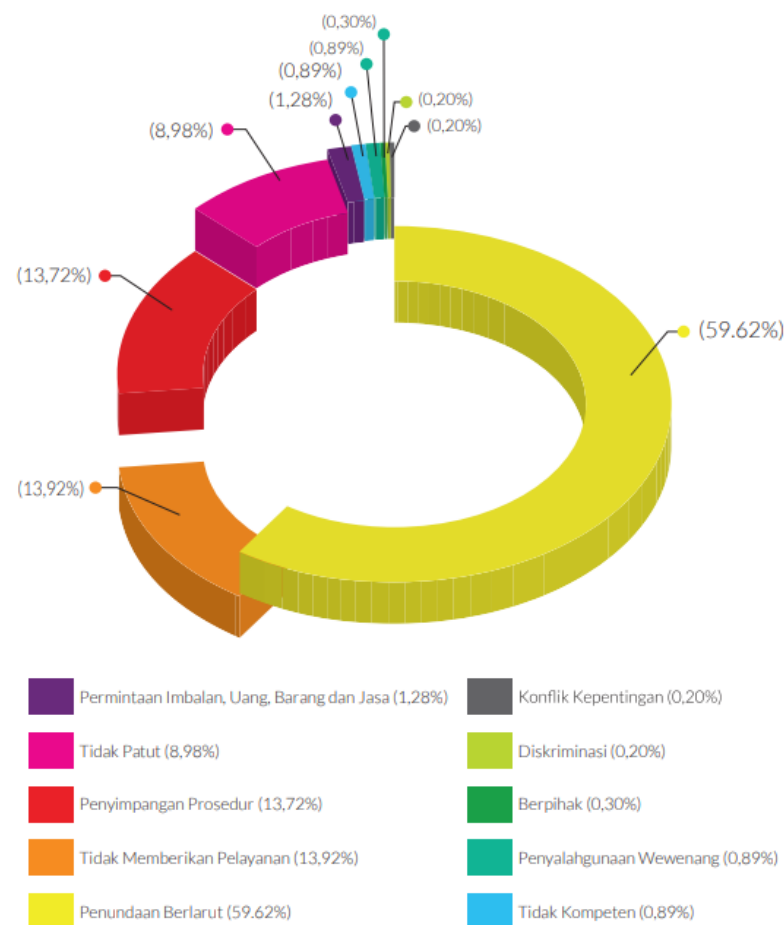


Sumber: Laporan Triwulan I 2022 (Ombudsman, 2022)

Berdasarkan Gambar 1.1, diketahui bahwa jumlah penerimaan laporan/pengaduan pada tahun 2018 adalah sebanyak 8.685 laporan/pengaduan dan terus mengalami penurunan menjadi 2.706 laporan/pengaduan pada triwulan I 2022. Meskipun mengalami penurunan, jumlah laporan/pengaduan tersebut

masih terbilang cukup tinggi. Dari 2.706 jumlah laporan/pengaduan, terdapat 1.777 laporan yang merupakan laporan masyarakat, 893 laporan yang merupakan Respon Cepat Ombudsman, dan 36 laporan investigasi atas prakarsa sendiri. Berikut adalah diagram yang menggambarkan persentase laporan masyarakat berdasarkan dugaan maladministrasi:

**Gambar 1. 2**  
**Diagram Pengaduan Masyarakat Berdasarkan Dugaan Maladministrasi**



Sumber: Laporan Triwulan I 2022 (Ombudsman, 2022)

Berdasarkan Gambar 1.2, diketahui bahwa selama Triwulan I 2022 terdapat tiga urutan tertinggi dugaan maladministrasi yang disebabkan oleh Penundaan Berlarut (59,62%), Tidak Memberikan Pelayanan (13,92%), dan

Penyimpangan Prosedur (13,72%) sementara urutan terendah disebabkan oleh Konflik Kepentingan (0,20%) dan Diskriminasi (0,20%).

Jumlah laporan masyarakat berdasarkan provinsi terlapor selama triwulan I, Provinsi Jawa Timur menjadi provinsi yang paling banyak dilaporkan, dengan jumlah laporan/pengaduan sebanyak 28 laporan (Gambar 1.3). Dari 2.706 jumlah laporan/pengaduan, Jawa Timur menempati posisi keempat dalam provinsi yang menerima laporan/pengaduan terbanyak setelah provinsi Sulawesi Tengah, DKI Jakarta, dan Kalimantan Barat, yaitu sebesar 118 laporan/pengaduan. Dari jumlah tersebut, kota Surabaya menjadi daerah yang menerima laporan/pengaduan terbanyak di Jawa Timur, yaitu sebesar 39 laporan/pengaduan (Gambar 1.4).

**Gambar 1. 3**  
**Laporan Masyarakat Berdasarkan Provinsi Terlapor**

KABUPATEN/KOTA	LAPORAN
Jawa Timur	28
Jawa Tengah	26
Jawa Barat	21
Sulawesi Selatan	18
Sumatera Utara	17
Lampung	13
Sumatera Barat	12
Aceh	11
Nusa Tenggara Timur	11
Sulawesi Tenggara	10
Bali	9
Kalimantan Barat	9
Sulawesi Tengah	9
Sumatera Selatan	9
Banten	8
Bengkulu	8

Sumber: Laporan Triwulan I 2022 (Ombudsman, 2022)

**Gambar 1. 4**  
**Jumlah Pengaduan Masyarakat Berdasarkan Provinsi dan Kabupaten/Kota**

Jawa Timur	Kab. Bangkalan	2
	Kab. Banyuwangi	2
	Kab. Blitar	1
	Kab. Bojonegoro	3
	Kab. Bondowoso	3
	Kab. Gresik	1
	Kab. Jember	4
	Kab. Kediri	4
	Kab. Madiun	1
	Kab. Magetan	1
	Kab. Malang	1
	Kab. Ngawi	1
	Kab. Pamekasan	1
	Kab. Pasuruan	3
	Kab. Probolinggo	3
	Kab. Sidoarjo	7
	Kab. Situbondo	1
	Kab. Sumenep	3
	Kab. Tuban	1
	Kab. Tulungagung	13
	Kota Batu	3
	Kota Kediri	6
	Kota Madiun	1
	Kota Malang	9
Kota Mojokerto	2	
Kota Pasuruan	1	
Kota Probolinggo	1	
Kota Surabaya	39	

Sumber: Laporan Triwulan I 2022 (Ombudsman, 2022)

Berdasarkan data-data tersebut, diketahui bahwa provinsi Jawa Timur, khususnya kota Surabaya menjadi salah satu daerah dengan jumlah pengaduan masyarakat yang cukup tinggi. Banyaknya jumlah pengaduan masyarakat terkait proses pelayanan publik menunjukkan bahwa kinerja sektor publik di Surabaya masih belum maksimal dan intensitas inovasi yang dilakukan masih jarang. Selain itu, pengaduan adanya maladministrasi menunjukkan bahwa Sistem Pengendalian Internal di sektor publik tersebut masih belum kuat. Oleh karena itu, kota Surabaya menjadi pilihan lokasi untuk dijadikan sebagai objek dalam penelitian ini.

Organisasi sektor publik sangat menghargai dan mendorong adanya inovasi (de Vries et al., 2018; Hoai et al., 2022). Menurut Suwarno (2008) setidaknya ada 2 (dua) jenis inovasi yang dapat dilakukan oleh organisasi sektor publik, yaitu inovasi kebijakan dan inovasi pelayanan publik. Namun, pada kenyataannya, organisasi sektor publik cenderung kaku, birokratis, stagnan, dan konservatif (Parker & Bradley, 2000; Hoai et al., 2022). Dengan kata lain, karakteristik sistem sektor publik adalah jarang melakukan perubahan sehingga aktivitas inovasi dalam organisasi sektor publik ini dapat dikatakan lambat. Hal tersebut dapat terjadi karena para pemimpin organisasi sektor publik takut melakukan inovasi (Modell, 2001; Hoai et al., 2022), menghindari risiko (Hyson, 2013; Hoai et al., 2022), dan memilih aman sehingga menghambat inovasi. Oleh karena itu, agar dapat mendorong tingkat intensitas inovasi, dibutuhkan Sistem Pengendalian Internal yang kuat dalam organisasi sektor publik (Freeman & Engel, 2007; Hoai et al., 2022).

Pengendalian internal dapat diartikan sebagai suatu proses dan prosedur yang diimplementasikan untuk memberikan keyakinan yang memadai bahwa tujuan pengendalian terpenuhi (Romney et al., 2021). Menurut Romney et al (2021) terdapat 5 komponen dalam Sistem Pengendalian Internal, yaitu: lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan. Adanya Sistem Pengendalian Internal dapat membantu manajer dalam menilai intensitas inovasi, memberikan umpan balik, dan menjembatani berbagai informasi di antara berbagai departemen (Hunziker, 2017; Hoai et al., 2022). Oleh karena itu, Sistem Pengendalian Internal dinilai sangat penting bagi inovasi di organisasi sektor publik karena dapat

mempromosikan inovasi di organisasi sektor publik dan membantu meningkatkan kinerja di organisasi tersebut.

Selain Sistem Pengendalian Internal yang kuat, peran kepemimpinan transformasional juga dibutuhkan untuk mendorong intensitas inovasi dan meningkatkan kinerja organisasi sektor publik. Pemimpin transformasional terkenal karena mengangkat aspirasi pengikut untuk berprestasi sembari mempromosikan pengembangan organisasi (Bass & Avolio, 1990). Kepemimpinan transformasional dinilai dapat meningkatkan motivasi, inovasi, moral, dan kinerja pegawai sehingga kinerja organisasi juga meningkat. Hal ini didukung dengan hasil studi yang dilakukan oleh Pandanningrum & Nugraheni (2021) yang menyatakan bahwa sebagai variabel moderasi, kepemimpinan transformasional dapat memperkuat hubungan antara *knowledge sharing* dan perilaku kerja inovatif. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kepemimpinan transformasional dapat mempromosikan inovasi di kinerja organisasi.

Penelitian terkait pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap intensitas inovasi sudah diteliti sebelumnya, namun terdapat perbedaan pendapat tentang hasil penelitian tersebut. Pendapat pertama percaya bahwa Sistem Pengendalian Internal dapat mempromosikan inovasi (misalnya, Brown & Martinsson, 2019; Shen et al., 2020; Hoai et al., 2022) dan pendapat kedua percaya sebaliknya (misalnya, Castiaux, 2007; Li et al., 2019; Chan, 2020). Mekanisme Sistem Pengendalian Internal dapat berpengaruh terhadap hasil pemanfaatan pengetahuan selama inovasi berlangsung sehingga meningkatkan efektivitas inovasi (Shen et al., 2020). Lebih lanjut, Shen et al., (2020) mengemukakan bahwa pengendalian internal yang efektif dapat membantu organisasi untuk menetapkan tujuan yang strategis, menjabarkan tanggung jawab

setiap posisi jabatan, meningkatkan efisiensi, dan mengurangi konflik kepentingan. Akan tetapi, Castiaux (2007) mengemukakan bahwa Sistem Pengendalian Internal tidak dapat mempromosikan dan bahkan menghambat inovasi karena dinilai memberikan hasil yang merugikan dalam proses inovasi.

Adanya perbedaan tersebut membuat penelitian ini dilakukan untuk menguji keandalan Sistem Pengendalian Internal dalam mendorong tingkat intensitas inovasi di organisasi sektor publik dan membuktikan bahwa kepemimpinan transformasional memoderasi hubungan tersebut. Model mediasi dan moderator dikembangkan berdasarkan teori berbasis sumber daya atau *Resource Based View* (RBV), teori manajemen publik baru atau *New Public Management* (NPM), dan teori sistem inovasi atau *Innovation System Theory* (IST).

Dari uraian latar belakang tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk menguji pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap intensitas inovasi dan kinerja organisasi sektor publik dengan peran moderasi kepemimpinan transformasional. Oleh karena itu, judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Intensitas Inovasi dan Kinerja Organisasi Sektor Publik di Surabaya: Peran Kepemimpinan Transformasional sebagai Variabel Moderasi”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh secara positif terhadap kinerja organisasi sektor publik di Surabaya?



2. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh secara positif terhadap intensitas inovasi?
3. Apakah intensitas inovasi berpengaruh secara positif terhadap kinerja organisasi sektor publik di Surabaya?
4. Apakah Sistem Pengendalian Internal berpengaruh secara positif terhadap kinerja organisasi sektor publik di Surabaya melalui peran mediasi intensitas inovasi?
5. Apakah kepemimpinan transformasional secara positif memiliki peran moderasi terhadap hubungan antara Sistem Pengendalian Internal dan kinerja organisasi sektor publik di Surabaya?
6. Apakah kepemimpinan transformasional secara positif memiliki peran moderasi terhadap hubungan antara Sistem Pengendalian Internal dan intensitas inovasi?
7. Apakah kepemimpinan transformasional secara positif memiliki peran moderasi terhadap hubungan antara intensitas inovasi dan kinerja organisasi sektor publik di Surabaya?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap kinerja organisasi sektor publik di Surabaya.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap intensitas inovasi.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh intensitas inovasi terhadap kinerja organisasi sektor publik di Surabaya.

4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh Sistem Pengendalian Internal terhadap kinerja organisasi sektor publik di Surabaya dengan peran mediasi intensitas inovasi.
5. Untuk menguji dan menganalisis peran moderasi kepemimpinan transformasional terhadap hubungan antara Sistem Pengendalian Internal dan kinerja organisasi sektor publik di Surabaya.
6. Untuk menguji dan menganalisis peran moderasi kepemimpinan transformasional terhadap hubungan antara Sistem Pengendalian Internal dan intensitas inovasi.
7. Untuk menguji dan menganalisis peran moderasi kepemimpinan transformasional terhadap hubungan antara intensitas inovasi dan kinerja organisasi sektor publik di Surabaya.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan oleh penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memperluas wawasan dan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang kinerja organisasi sektor publik mengenai Sistem Pengendalian Internal, kepemimpinan transformasional, dan intensitas inovasi.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Organisasi Sektor Publik

Menjadi bahan referensi bagi organisasi sektor publik untuk menganalisis kekuatan Sistem Pengendalian Internal yang dimiliki dan tingkat intensitas inovasi yang dijalankan agar dapat meningkatkan

kinerjanya termasuk kinerja pimpinan yang memiliki kepemimpinan transformasional.

b. Bagi Universitas

Menjadi bahan referensi dalam melakukan penelitian selanjutnya terkait topik Sistem Pengendalian Internal, intensitas inovasi, kinerja organisasi sektor publik dengan kepemimpinan transformasional sebagai variabel moderasi.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Memperluas wawasan dan pengetahuan bagi pembaca dan peneliti selanjutnya sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan untuk penelitian selanjutnya.