

Sistem pengendalian manajemen berbasis nilai publik: Studi kasus pada Suroboyo Bus

Enrica Celia¹, Fidelis Arastyo Andono^{2*}

^{1,2}Fakultas Bisnis dan Ekonomika, Universitas Surabaya, Indonesia

DOI: <https://doi.org/10.24123/jati.v16i2.5674>

Abstract

The objective of this paper is to deeply study about how the management control system of a public sector organisation contributes to the creation of public value as expected by the stakeholders. This research is designed as a qualitative case study with the interpretive paradigm. Suroboyo Bus case was chosen as it fits with the purpose of the study and its accessibility. Public Value Management (PVM) theory explains the investigated phenomenon, with the levers of control framework used as the theoretical reference to explain the MCS of Suroboyo Bus. This research found that the MCS of Suroboyo Bus was designed to support the creation of public value. The internalised value of the Suroboyo Bus managers and staff have made the MCS implementation focus upon the public values. The change from UPTD to BLUD became the foundation to facilitate the public value creation. The MCS in operational, budgetary and administration cycles are focused upon maintaining and improving the service quality of the mass public transport of Suroboyo Bus. However, this result may differ across organisational context, hence it is necessary to further advance the study to other public organisations to enhance the knowledge of MCS and public value creation.

Keywords: Control System; Levers of Control; Public Sector; Public Value; Public Value Management.

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mempelajari secara mendalam tentang bagaimana Sistem Pengendalian Manajemen (SPM) pada organisasi sektor publik dapat menciptakan nilai publik sebagaimana yang diharapkan oleh para pemangku kepentingan. Penelitian ini dirancang sebagai sebuah penelitian kualitatif berbasis studi kasus dengan pendekatan interpretatif. Suroboyo Bus dipilih sebagai objek studi kasus dengan pertimbangan akses dan kesesuaian dengan tujuan penelitian. Public Value Management (PVM) digunakan untuk menganalisis fenomena yang diteliti dan sistem pengendalian manajemen berdasarkan kerangka levers of control digunakan sebagai referensi teoretis terkait bentuk SPM di Suroboyo Bus. Dari penelitian ini, ditemukan bahwa SPM pada Suroboyo Bus dirancang sedemikian rupa untuk dapat mendukung penciptaan nilai publik. Nilai-nilai yang dipercaya oleh para pengelola Suroboyo Bus menjadikan implementasi SPM tersebut lebih berorientasi pada nilai publik. Perubahan pendekatan pengelolaan menjadi BLUD, tidak sekadar UPTD, menjadi transformasi mendasar untuk memfasilitasi penciptaan nilai publik lebih baik. SPM pada siklus operasional, anggaran, dan administrasi yang lebih berorientasi pada pemeliharaan dan peningkatan kualitas layanan sarana transportasi massal Suroboyo Bus mendukung proses penciptaan nilai publik bagi para pengguna layanan tersebut. Namun, hasil ini dapat berbeda untuk konteks organisasi publik yang berbeda. Untuk itu, penelitian lebih lanjut dengan melibatkan lebih banyak organisasi sektor publik perlu dikembangkan.

Kata Kunci: Levers of Control; Nilai Publik; Public Value Management; Sektor Publik; Sistem Pengendalian.

Riwayat artikel

Artikel masuk : 22 Mei 2023
Artikel direvisi : 6 Agustus 2023
Artikel diterima : 10 Agustus 2023

*Email korespondensi: fidelis@staff.ubaya.ac.id

PENDAHULUAN

Dalam tiga dekade terakhir, teori NPM (*New Public Management*) berperan signifikan dalam menjelaskan reformasi sektor publik dalam banyak penelitian (Reiter & Klenk, 2019). Namun demikian, NPM mendapat banyak kritik karena dinilai tidak mendorong terciptanya nilai-nilai yang mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat luas (Reiter & Klenk, 2019; Spano, 2009). Mauro *et al.* (2019) mengungkapkan bahwa kegagalan integrasi komunikasi, nilai, dan tujuan dari para aktor yang terlibat menyebabkan sulitnya implementasi *performance-based budgeting*. Hal ini berfokus pada nilai yang dapat diterima oleh para aktor dan pemangku kepentingan. Dari sudut pandang pergeseran paradigma, O'Flynn (2007) menjelaskan bahwa perubahan dari NPM menjadi *Public Value Management* (PVM) disebabkan karena fokus NPM yang tidak terletak pada penciptaan nilai, melainkan lebih kepada reformasi sektor publik yang mendorong kinerja efisiensi ekonomi.

Lebih lanjut lagi, pembahasan terkait nilai publik ini menjadi semakin populer. Di sisi lain, Höglund *et al.* (2021) menemukan bahwa dalam konteks sektor publik, strategi yang terlalu berfokus pada pengukuran kinerja, praktek pengendalian manajemen terstandar, dan praktek pengendalian manajemen yang politis dapat mengganggu keberhasilan implementasi strategi penciptaan nilai publik. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pengendalian manajemen pada sektor publik yang mengadopsi pola pikir sektor swasta tidak mampu memberikan apa yang diperlukan oleh masyarakat sebagai pemangku kepentingan.

Dari sudut pandang pergeseran paradigma, Stoker (2006) menjelaskan bahwa pergeseran dari *Traditional Public Administration theory* (TPA) menuju NPM dan PVM bersifat signifikan dalam konteks pengelolaan sektor publik. TPA lebih menekankan pada unsur politis dan pemanfaatan birokrasi sebagai alat pengendalian yang berakibat pada ketidakefisienan dalam penyelenggaraan pemerintahan. NPM berupaya memasukkan filosofi sektor swasta dalam pengelolaan input untuk menghasilkan output dengan penekanan pada efisiensi. Namun, paradigma ini juga tidak berujung pada terciptanya nilai yang bermanfaat untuk masyarakat. PVM berfokus pada bagaimana penciptaan nilai publik dengan tetap memperhatikan efisiensi operasional di organisasi sektor publik. PVM menekankan bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam pengelolaan organisasi swasta dan sektor publik. Aspek politik tidak berperan sebagai pengendali, melainkan lebih sebagai fasilitator mekanisme koordinasi. Tidak hanya itu, terdapat beberapa langkah yang harus dilakukan untuk mencapai nilai publik yang menurut Stoker (2006) mencakup pencarian nilai publik, penciptaan nilai

publik oleh para manajer terkait, legitimasi melalui pertukaran antar pemangku kepentingan dengan pemerintah, dan pengadaan layanan yang berkomitmen pada etos pelayanan.

Namun demikian, PVM juga tidak terlepas dari kelemahan. Dalam berbagai perdebatan, nilai publik masih tidak terdefinisi dengan jelas. Spano (2009) menjelaskan tentang perlunya telaah lebih jauh dalam konteks nilai publik tentang keseimbangan antara manfaat dan pengorbanan dari suatu layanan, di mana ukuran moneter masih menjadi ukuran utamanya. Nilai publik seharusnya bersifat multidisiplin, yaitu mencakup kebijakan publik, analisis kebijakan, manajemen, ekonomi, ilmu politik, dan tata kelola (Smith, 2004). Namun dalam kenyataannya, ide nilai publik yang dapat diterima umum masih belum terdefiniskan, bahkan dalam satu lingkup disiplin ilmu yang sama (Alford & O'Flynn, 2008). Untuk itu, mempelajari hal-hal di luar lingkup suatu organisasi sektor publik dan manfaat yang didapat dari layanan yang diberikan merupakan hal yang penting dalam meneliti penciptaan nilai publik ini. Penelitian ini berupaya menganalisis sistem pengendalian manajemen organisasi sektor publik dan nilai publik. Pertanyaan pokok dalam penelitian ini adalah bagaimana sistem pengendalian manajemen berbasis nilai publik diterapkan dalam suatu organisasi sektor publik.

Salah satu organisasi sektor publik yang menarik perhatian adalah Suroboyo Bus dengan fasilitas dan metode pembayaran yang berbeda, yaitu tanpa menggunakan uang tunai. Tri Rismaharini selaku Wali Kota Surabaya menyatakan bahwa salah satu masalah yang terjadi di Surabaya berkaitan dengan mobilitas, di mana penggunaan kendaraan pribadi sebesar 75% sedangkan penggunaan kendaraan umum hanya sebesar 25% (Fajar, 2018). Bila angka penggunaan kendaraan pribadi terus meningkat hingga mencapai 90%, maka jaringan jalan di Surabaya berpotensi mengalami kemacetan parah yang dapat mengakibatkan berhentinya lalu lintas secara total. Kondisi ini menjadi pertimbangan mengenai perlu adanya transportasi umum untuk memudah mobilitas warga Surabaya, yaitu dengan program Suroboyo Bus yang diresmikan pada 2018. Selain itu, tujuan adanya Suroboyo Bus tidak hanya untuk mengurangi kemacetan saja, tetapi juga diharapkan dapat mengurangi jumlah sampah plastik dengan menjadikan sampah plastik dan penyetoran sampah di bank sampah sebagai salah satu metode pembayaran untuk menikmati fasilitas Suroboyo Bus (K., 2020). Sebagai salah satu penyedia layanan transportasi umum, Suroboyo Bus terus meningkatkan kualitas layanan. Salah satunya adalah mengembangkan metode pembayaran nontunai, baik dengan *e-money* maupun QRIS (Sholahuddin, 2022). Suroboyo Bus juga memperhatikan layanan khusus bagi kaum difabel (Dian, 2017).

Hingga saat ini, penelitian yang membahas Suroboyo Bus sebagai objek penelitian masih terbatas, di mana penelitian tersebut fokus pada sisi legalitas dan pengelolaan Suroboyo Bus (Fernando *et al.*, 2020). Sementara itu, penelitian ini akan membahas dari sisi pengelolaan Suroboyo Bus sebagai organisasi sektor publik melalui *Public Value Management* secara mendalam. Pergeseran paradigma pengelolaan organisasi di sektor publik dengan menjadi perdebatan terkait apa yang dimaksud dengan nilai publik (Reiter & Klenk, 2019), menunjukkan masih adanya peluang penelitian tentang sistem pengendalian manajemen di sektor publik yang mengacu pada perubahan paradigma ini. Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kontribusi dalam memperkaya literatur empiris khususnya dalam rumpun ilmu akuntansi sektor publik dan sistem pengendalian manajemen.

TELAAH TEORETIS

Public Value Management (PVM) menurut Stoker (2006) merupakan perkembangan dari teori-teori TPA dan NPM, dengan berfokus pada bagaimana pengelolaan nilai publik dapat berkontribusi pada pencapaian nilai publik. Nilai publik dibangun dari pola pikir masing-masing individu, bahkan dapat dibangun dari penyedia pelayanan publik melalui program-program yang didistribusikan ke masyarakat. Nilai publik dapat dinilai dari nilai-nilai yang dibangun secara kolektif yang dilakukan oleh tokoh pemangku kepentingan publik, seperti pejabat pemerintah yang dipilih dan diangkat. Tercapainya nilai publik bergantung pada pembangunan dan pemeliharaan jaringan penyediaan dengan menentukan pilihan tindakan yang dipilih secara reflektif, serta metode dalam memilih berbagai pilihan intervensi. Penekanan yang dituliskan oleh Stoker (2006) adalah pentingnya memahami kepentingan publik, sifat etos yang seharusnya dimiliki pelayanan publik, serta peran dan kontribusi manajer dalam proses demokrasi yang berbeda antara teori administrasi publik tradisional dan manajemen publik.

Dalam PVM ini, Stoker (2006) juga mengungkapkan bahwa peran politik merupakan langkah awal dan menjadi bagian dari keseluruhan proses yang terdapat dalam sektor publik. Salah satu jurnal menilai bahwa politik merupakan landasan dari mekanisme koordinasi secara sosial melalui kesadaran kerja sama dalam tim, serta pengambilan keputusan politik yang fleksibel (Stoker, 2006). Oleh karena itu, politik dapat memengaruhi kerja sama sebagai dasar, terutama dengan berubahnya preferensi masyarakat. Dalam mewujudkan pencapaian nilai publik, pemerintah perlu melihat keterlibatan dan pertukaran antara pemangku kepentingan dan pejabat pemerintah. Adapun kunci dari pemahaman manajemen nilai publik menurut

Stoker (2006) yaitu pertama, pentingnya pemahaman mengenai preferensi atau pola pikir. Pembentukan preferensi tidak terjadi secara spontan. Namun, menjadi tantangan bagi manajer agar dapat melibatkan publik dalam mempertimbangkan pilihan atau alternatif yang ditawarkan. Kedua, preferensi yang tepat akan dapat membuat orang atau pengguna mengubah posisi mereka. Ketiga, efisiensi dan akuntabilitas dalam nilai publik merupakan mitra dagang dan bukan sarana *trade-off*. Keempat, kinerja dibentuk dengan pertukaran ide dan Upaya bersama dalam mencari solusi, bukan hanya diserahkan pada orang tertentu sebagai birokrat atau manajer.

Paradigma PVM juga menempatkan sistem dialog dan pertukaran yang terkait dengan tata kelola jaringan (Stoker, 2006). Dilakukannya konstruksi, modifikasi, koreksi, dan adaptasi pada sistem adalah wujud dari keselarasan antara demokrasi dan manajemen. Demokrasi dapat mendorong partisipasi aktif bagi politisi dan warga negara, tetapi penerapannya dalam situasi ini tidak selalu dapat dilakukan sepenuhnya. Jika seluruh aspek dikelola secara demokratis, maka terdapat potensi terjadinya kecacatan dalam manajemen sektor publik karena tidak semua hal dapat diatur secara menyeluruh melalui pendekatan demokrasi. Pertukaran gagasan sebagai tata kelola dasar ini diambil dari sistem kerja dalam demokrasi. Dengan adanya demokrasi, gubernur berupaya untuk bertukar pendapat dengan orang-orang yang diperintah (staf negara) secara konsisten. PVM menjadi suatu pendekatan pengelolaan dengan dasar tata kelola jaringan, di mana manajer publik dan pemangku kepentingan memberikan kontribusi atas kebijakan dan penyelesaian masalah publik yang dianggap sangat penting dan dapat menghambat kepentingan publik.

Menurut Simons (1994), *levers of controls* adalah sistem pengendalian yang menunjukkan relasi antara strategi dan juga pengendalian proses dengan menggunakan pengendalian secara formal, insentif, dan sistem informasi untuk implementasi strategi dan dampaknya terhadap kinerja karyawan. Dalam penerapan *levers of control*, dibutuhkan empat sistem yaitu *belief systems*, *boundary systems*, *diagnostic control systems*, *interactive control systems*. *Belief system* merupakan sesuatu yang dijadikan keyakinan bersama dengan mendefinisikan tujuan, arah dan nilai-nilai yang ingin dicapai. *Boundary systems* adalah adanya batasan dan aturan formal yang dirumuskan oleh pimpinan untuk memantau kinerja dari manajer dan bawahan. *Diagnostic control systems*, merupakan sistem yang dibuat dengan hasil organisasi dan perbaikan standar kerja yang menyimpang dari standar kerja yang telah dibuat dengan tujuan untuk memantau kinerja manajer. Terakhir, *interactive control systems* yaitu

pengendalian berupa sistem yang dibentuk oleh manajer untuk terlibat dalam kegiatan dan pembuatan keputusan oleh karyawan.

METODE

Penelitian ini didasarkan pada metode penelitian kualitatif, serta akan berfokus pada sistem pengendalian manajemen di Suroboyo Bus sebagai salah satu sektor publik yang ada di Surabaya yang memberikan pelayanan di bidang transportasi. Penelitian ini akan menggunakan paradigma interpretatif dengan PVM sebagai landasan teori dalam analisis fenomena yang diteliti. Dalam SPM, kerangka berpikir yang digunakan merujuk pada *levers of control*. Paradigma yang digunakan terkait manajer publik dan masyarakat sebagai pemangku kepentingan sekaligus pengguna melibatkan sinergi dan pertukaran pandangan untuk memberikan layanan terbaik, sehingga nilai publik yang diberikan oleh Suroboyo Bus dapat mengatasi masalah publik di Surabaya. Penelitian ini menggunakan data primer yang terdiri dari wawancara dengan pengelola Suroboyo Bus yaitu staf UPTD (Unit Pelaksana Teknik Dinas), observasi terhadap aktivitas di kantor pengelola Suroboyo Bus dan layanan Suroboyo Bus, serta analisis dokumen-dokumen yang relevan. Proses triangulasi data dilakukan dengan membandingkan hasil data dari ketiga metode pengumpulan data tersebut.

Dalam proses analisis, data yang sudah terkumpul akan melalui proses *coding* dan triangulasi sebagai bukti bahwa data yang diambil sudah valid dan sesuai dengan apa yang menjadi pembahasan dalam penelitian. Dalam proses *coding*, transkrip dibuat berdasarkan rekaman wawancara, diikuti dengan pencarian dokumen yang disebutkan dalam wawancara serta dokumen lainnya yang relevan dengan yang dibahas oleh narasumber tentang cara pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dan struktur organisasinya yang berkaitan dengan *levers of control* sebagai sistem pengendalian. Selain itu, *coding* juga difokuskan pada pernyataan wawancara yang relevan dengan nilai yang dipegang oleh narasumber dan nilai publik terkait.

Untuk melakukan wawancara, dilakukan kunjungan ke kantor UPTD di Park and Ride Mayjen Sungkono untuk bertemu dengan narasumber. Wawancara dilakukan beberapa kali, bahkan terdapat satu narasumber yang diwawancara hingga dua kali. Dengan melakukan beberapa kali pertemuan untuk wawancara, dilakukan juga observasi mengenai situasi dan lingkungan kerja yang staf yang berada di kantor dan studi lapangan dengan melakukan perjalanan dengan Suroboyo Bus untuk mengamati bagaimana *helper* melayani penumpang, mekanisme pemberhentian bus, dan sebagainya. Pada hasil observasi, ditemukan bahwa

terdapat permasalahan mengenai kesenjangan umur pada pengguna Suroboyo Bus yang memengaruhi sudut pandang masyarakat terhadap organisasi pelayanan publik.

Tabel 1. Data Informan

Posisi	Frekuensi Wawancara	Jumlah Orang
Kepala subunit	1	1
Staf administrasi	3	2
Staf anggaran	1	1
Pengguna atau penumpang	3	3

Sumber: Data diolah, 2023

Tabel 1 menunjukkan daftar informan. Informan telah bekerja cukup lama (lebih dari tiga tahun) di kantor UPTD. Wawancara dilakukan secara semi terstruktur dengan bertatap muka secara langsung dengan informan. Observasi dilakukan oleh peneliti secara langsung dengan melakukan pengamatan situasi lingkungan kerja dan perilaku staff karyawan. Tabel 2 menunjukkan bahwa selain dilakukan wawancara dan observasi kemudian dilanjutkan dengan analisis dokumen yang relevan.

Tabel 2. Data Analisis Dokumen

Jenis Dokumen	Nomor Dokumen	Isi Dokumen
Dokumen pemerintah pusat	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 238 Tahun 2011	Pengelolaan oleh Badan Layanan Umum di tingkat pusat.
	Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018	BLUD harus memiliki visi dan misi sendiri.
Dokumen pemerintah regional	Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010	Format laporan keuangan pemerintah dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.
	Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012	Penetapan cara pengelolaan yang dilakukan oleh Badan Layanan Umum di tingkat pusat.
	Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014	Kewajiban pemerintah daerah dalam menyediakan transportasi umum.
Dokumen pemerintah daerah	Peraturan Walikota Surabaya Nomor 130 Tahun 2021	Struktur organisasi UPTD yang mengelola Suroboyo Bus.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan pada Suroboyo Bus

Susiloningtyas & Nasution (2015) mengungkapkan bahwa keterbatasan angkutan umum menjadi pemicu kebutuhan angkutan umum massal. Didirikannya Suroboyo Bus dipicu oleh kebutuhan angkutan umum massal dan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah Kota Surabaya dalam menyediakan fasilitas tersebut untuk masyarakat Surabaya. Penyediaan fasilitas transportasi massal oleh pemerintah daerah ini merupakan wujud dari implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014. Selain itu, pembentukan Suroboyo Bus juga

dipicu oleh adanya kebutuhan dari masyarakat seperti yang tercantum dalam kutipan narasumber berikut.

“Tapi untuk kita mengayomi masyarakat yang ekonominya kurang contohnya kayak ini lumayan lho kita naik dengan harga BBM yang naik juga kan kita dari Purabaya ke Rajawali itu kan sentral bisnis yang demandnya tinggi di pusat kota ada perbankan, ada apa namanya ada kayak pusat perbelanjaan terus ada macam-macam lah di sana. Kalau misalkan orang-orang bekerja kan dari Purabaya ke sana tuh kan BBM udah berapa...” [Bapak M]

Saat ini, Suroboyo Bus dikelola oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas Pengelolaan Transportasi Umum (UPTD PTU) sebagai salah satu organisasi yang memiliki kewajiban atas pelaporan kinerja kepada Dinas Perhubungan. Pembentukan UPTD PTU sebagai unit pengelola membantu mengatasi permasalahan status Suroboyo Bus yang pernah mendapat kritik terkait sistem pembayaran penumpang saat menggunakan plat nomor merah, yang menunjukkan bahwa kendaraan tersebut adalah kendaraan dinas pemerintah, bukan plat nomor kuning seperti yang digunakan saat ini (Fernando *et al.*, 2020). Sistem pengelolaan dari UPTD PTU dilakukan melalui Badan Layanan Umum Daerah (BLUD).

Kemudian dari kebutuhan ini, UPTD semakin menyadari bahwa pengelolaan BLUD harus mengutamakan pelayanan bagi masyarakat selaku pengguna. Namun dalam pengelolaannya, terdapat perbedaan antara struktur organisasi yang dilegalkan untuk UPTD dan struktur organisasi yang lebih rinci, serta perbedaan dalam tugas yang dijalankan, seperti pembagian kerja.

Secara struktur organisasi, UPTD PTU masih memiliki struktur yang sederhana, hanya terdiri dari dua jabatan, yaitu pimpinan UPTD dan kelompok jabatan fungsional selaku staf yang melakukan kegiatan operasional. Terdapat pembagian di dalam kelompok jabatan fungsional, yaitu staf lapangan dan staf yang bekerja di kantor. Bagi staf lapangan, terdapat deskripsi pekerjaan yang jelas dan *Standard Operational Procedure* (SOP) yang wajib dipatuhi. Hal ini berbeda dengan staf yang bekerja di kantor. Tidak ada pengukuran kinerja yang baku dalam pekerjaan staf yang berada di kantor. Staf kantor menjalankan apa yang diperintahkan oleh pimpinan dan pekerjaan lainnya.

“...Karena di sini sistemnya kita itu sebenarnya lebih ke apa ya lebih ke apa yang bisa kita kerjakan itu kita kerjakan. Misalnya seperti saya sering bantu mba N, mba N juga sering bantu saya jadi kayak gitu. Jadi tidak ada yang terpaku atau terkotak-kotak pada satu sistem begitu sih, jadi memang di sini sistemnya seperti itu...” [Bapak M]

Namun demikian, hasil wawancara dan observasi lapangan yang dilakukan pada jam kerja di kantor Suroboyo Bus tersebut mengungkapkan adanya tiga fungsi pada staf kantor UPTD. Adapun ketiga fungsi tersebut yaitu fungsi operasional, anggaran, dan administrasi. Fungsi operasional meliputi aktivitas-aktivitas untuk memastikan semua kegiatan operasional berjalan dengan baik, pengawasan terhadap mekanik, serta memastikan kesiapan unit dan awak bus sesuai dengan masing-masing koridor. Orientasi utama dalam aktivitas operasional adalah memberikan layanan yang terbaik bagi masyarakat pengguna Suroboyo Bus. Selain itu, terdapat beberapa penanganan yang dibuat untuk kasus khusus yang menghambat fungsi operasional, berdasarkan apa yang pernah terjadi dalam operasional Suroboyo Bus. Hambatan tersebut yaitu *driver* atau *helper* yang berhalangan hadir di hari bertugas secara mendadak, keterlambatan bus di koridor dan pelanggaran lalu lintas oleh pengemudi, adanya penumpang yang tidak tahu sistem pembayaran, adanya kemacetan lalu lintas yang menyebabkan terganggunya rute Suroboyo Bus, adanya peristiwa kecelakaan saat sedang beroperasi, dan adanya penumpang yang dinyatakan meninggal dunia dalam perjalanan. Penanganan kasus-kasus khusus tersebut diimplementasikan untuk meningkatkan kualitas layanan.

Dari keenam hambatan yang disebutkan sebelumnya, terdapat satu hambatan yang menjadi perhatian bagi UPTD yang dinyatakan oleh kepala subunit, yaitu berkaitan dengan penumpang yang tidak tahu sistem pembayaran. Kondisi ini terkonfirmasi selama observasi lapangan, dan keluhan tersebut diperoleh secara langsung dari penumpang saat itu. Sebagai catatan, sistem pembayaran Suroboyo Bus semula adalah dengan menggunakan botol bekas. Namun karena armada bus menggunakan plat nomor berwarna merah, hal ini menuai kritik keras dari berbagai pihak (Fernando *et al.*, 2020). Saat ini, sistem pembayaran sudah menggunakan *e-money* sehingga relatif lebih mudah dan praktis. Kepala subunit menyatakan bahwa sudah dilakukan upaya-upaya sosialisasi, terutama untuk warga dan masyarakat yang berusia paruh baya maupun lansia yang kesulitan menggunakan teknologi. Namun, faktanya masih terdapat banyak pihak, terutama yang berasal dari luar Surabaya, belum mendapatkan sosialisasi tersebut dengan baik.

Fungsi anggaran, sebagaimana dijelaskan oleh staf anggaran dalam wawancara, bertanggung jawab terhadap proses pengelolaan keuangan di UPTD PTU. Dalam proses penganggaran, anggaran UPTD PTU disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa anggaran BLUD akan ditetapkan oleh pemerintah daerah. Anggaran ditetapkan dari hasil alokasi yang dilakukan oleh pemerintah, seperti misalnya di Surabaya maka ditetapkan oleh Walikota Surabaya. Setelah menerima alokasi anggaran, tim

anggaran akan membuat perencanaan dan pengajuan kembali program kegiatan dengan menyusun berdasarkan komponen anggaran yang telah ditetapkan di dalam rapat. Setelah pengajuan anggaran yang dilakukan oleh UPTD sudah disetujui, maka akan disahkan oleh Pemerintah Daerah (PERDA). Jika anggaran disetujui tetapi belum disahkan, maka anggaran belum bisa digunakan. Proses penganggaran biasanya dilaksanakan pada pertengahan tahun. Selain itu, terdapat juga target pendapatan yang harus dicapai dalam setahun yang menjadi salah satu tolak ukur yang harus dilaporkan. Laporan yang wajib dilaporkan tiap bulan adalah laporan pendapatan, pengeluaran, dan rencana penyerapan anggaran. Sementara itu, laporan tahunan yang perlu dibuat oleh UPTD hanya laporan realisasi anggaran, laporan fungsional, laporan operasional, dan laporan neraca.

Anggaran UPTD PTU dikelola sebagaimana pengelolaan yang terdapat pada sebuah BLUD, yang berbeda dengan pengelolaan anggaran yang diterapkan pada dinas. Dengan demikian, UPTD PTU dapat mengelola dan harus mengakui pendapatannya sendiri. Saat ini, pendapatan UPTD dikelola dengan disimpan di sebuah rekening karena belum bisa digunakan untuk memenuhi pengeluaran UPTD, sehingga pihak UPTD masih mengandalkan pada APBD untuk keperluan pengeluaran. Sebagai konsekuensi, kewajiban atas pelaporan pengeluaran diawasi oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) Kota Surabaya. Dalam kondisi darurat, pihak UPTD PTU diizinkan untuk melakukan pergeseran dana dikarenakan pendapatan yang belum dikelola secara mandiri, sedangkan pada umumnya BLUD diizinkan untuk menggunakan pendapatannya dalam kondisi darurat. Pengelolaan anggaran pada UPTD PTU mengedepankan dukungan pada aktivitas operasional untuk memberikan layanan sesuai harapan pengguna Suroboyo Bus. Hal ini dijelaskan oleh staf anggaran pada saat wawancara di kantor Suroboyo Bus.

Pada fungsi administrasi, sebagaimana dijelaskan oleh Ibu N selaku narasumber untuk fungsi administrasi, terdapat aktivitas-aktivitas terkait dengan pengelolaan atas kritik dan saran yang disampaikan oleh masyarakat melalui radio SS, media sosial (Instagram Suroboyo Bus), dan penanganan barang-barang penumpang yang tertinggal di dalam bus. Dari hasil wawancara dan observasi atas aktivitas administrasi, kritik dan saran yang masuk akan diolah oleh staf administrasi melalui aplikasi internal khusus untuk kemudian dikelompokkan untuk memudahkan penanganan. Melalui proses pengolahan data saran dan kritik ini, pihak pimpinan dan staf UPTD mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakat.

“Kalau misalnya saran itu nanti juga ada, nanti sarannya terkait apa kayak tadi contoh misalnya permintaan penambahan rute atau

penambahan armada nanti kan kita bisa lihat oh permintaan ini sarannya sudah banyak banget nih berarti kan ini bener-bener sesuatu yang dibutuhin sama masyarakat. Ada permintaan dari masyarakat kayak gini buktinya ini ada saran-saran seperti ini nanti kedepannya kita harus apa.”

[Bu N]

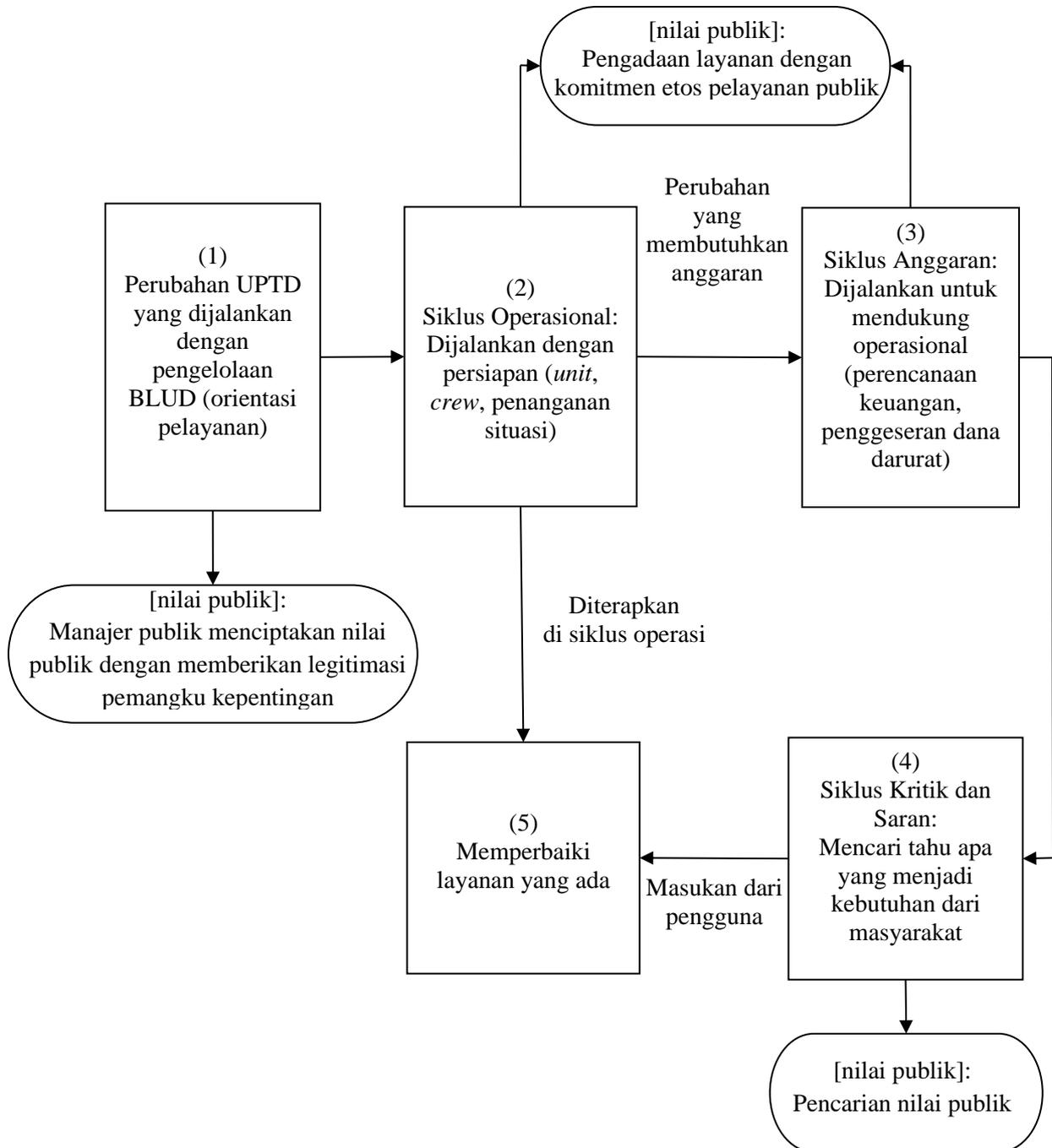
Dalam menindaklanjuti saran dan kritik, kecepatan penanganan suatu isu atau permasalahan, keterkaitan dengan pihak eksternal atau dinas lain, dan pertimbangan lebih mendalam dari pimpinan yang lebih senior menjadi faktor utama yang harus dipertimbangkan. Di sisi lain, penanganan barang yang tertinggal dilakukan secara terpusat, di mana staf mengumpulkan barang yang tertinggal di kantor pusat dan pengambilan barang dilakukan oleh penumpang dengan menunjukkan bukti identitas yang relevan.

Pembahasan Sistem Pengendalian Manajemen Berbasis Nilai Publik pada Suroboyo Bus

Implementasi sistem pengendalian manajemen pada Suroboyo Bus, jika ditinjau dari aspek *belief*, *boundary*, serta *diagnostic* dan *interactive control system*, menunjukkan bahwa pengelolaan dan operasional organisasi dibentuk untuk memenuhi kebutuhan sarana transportasi massal yang andal bagi masyarakat Surabaya. Perubahan sistem pembayaran yang diterapkan juga merupakan upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat pengguna Suroboyo Bus. Dari sisi operasional, upaya yang dilakukan secara kontinu untuk menjamin kelayakan dan kesiapan armada menjadi bentuk komitmen kepada masyarakat. Demikian pula, upaya yang terus-menerus dalam memperhatikan saran dan kritik untuk perbaikan layanan Suroboyo Bus menunjukkan nilai yang dipercaya oleh para pengelola, yaitu pemenuhan kebutuhan akan sarana transportasi massal yang andal dan nyaman bagi masyarakat. Struktur organisasi yang semula bukan berupa BLUD dan kemudian diubah menjadi BLUD juga menjadi upaya agar pelayanan tetap dapat diberikan dengan baik. Demikian juga dengan sistem komunikasi dan interaksi antar staf dan unit (dinas) yang dibentuk sedemikian rupa hingga dapat memberikan layanan transportasi massal yang sesuai dengan harapan masyarakat.

Perubahan struktur organisasi dari sekadar berupa UPTD yang berubah pendekatan pengelolaannya menjadi BLUD merupakan wujud dasar dari internalisasi nilai publik tentang pengelolaan sarana transportasi massal. Para pengelola Suroboyo Bus sangat menyadari pentingnya sarana transportasi massal bagi masyarakat di Surabaya. Kesadaran ini diwujudkan dalam pendekatan pengelolaan yang lebih mengedepankan kebutuhan masyarakat terhadap sarana transportasi massal. Oleh karena itu, pengelolaan organisasi mengalami perubahan menjadi BLUD. Perubahan ini diikuti dengan perubahan pada siklus operasional, anggaran,

dan administrasi yang berfokus pada layanan yang diberikan oleh Suroboyo Bus. Secara kontinu, nilai publik digali dari siklus administrasi, yaitu pengelolaan saran dan kritik. Secara menyeluruh, proses ini tergambar dalam Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Skema *Public Value* pada Suroboyo Bus

Studi kasus pada Suroboyo Bus ini memberikan bukti empiris tentang bagaimana nilai publik menjadi dasar dalam sistem pengendalian manajemen organisasi. Dengan adanya nilai publik, organisasi jadi mengetahui tujuan yang ingin dicapai berdasarkan kebutuhan

masyarakat yang tercermin dalam nilai tersebut. Perubahan struktur organisasi dan pola kerja, yang dalam kasus ini, mencakup perubahan dari UPTD yang dikelola secara BLUD, SOP yang masih berfokus pada fungsi operasional lapangan, pengelolaan anggaran yang lebih mengutamakan dukungan pada aktivitas operasional demi layanan yang baik, hingga upaya Suroboyo Bus secara kontinu dalam mengumpulkan masukan dari para penumpang dan masyarakat luas melalui berbagai media, menunjukkan bagaimana sistem pengendalian manajemen dirancang berbasis nilai publik yang ingin diwujudkan oleh organisasi.

SIMPULAN

Dari penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa implementasi sistem pengendalian manajemen yang telah menginternalisasi nilai publik akan menghasilkan layanan publik yang lebih sesuai dengan kebutuhan. Mekanisme sistem pengendalian manajemen yang meliputi *belief system*, *boundary sistem*, *diagnostic control system*, dan *interactive control system* dirancang sedemikian rupa hingga berorientasi pada nilai publik yang ingin diciptakan melalui layanan yang diberikan. Rancangan sistem pengendalian manajemen tersebut dirancang untuk mampu menyerap aspirasi masyarakat tentang nilai publik yang diharapkan, sehingga pada saat yang sama sistem pengendalian manajemen akan mendorong perbaikan aktivitas operasional untuk meningkatkan kualitas layanan. Perubahan pendekatan pengelolaan berbasis BLUD, serta fungsi operasional, anggaran, dan administrasi yang berfokus pada nilai publik akan memudahkan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Namun demikian, penelitian ini dirancang sebagai penelitian kualitatif yang menekankan pada analisis mendalam terhadap fenomena yang diteliti. Oleh karena itu, ketidakmampuan untuk dilakukan generalisasi menjadi kelemahan dari penelitian ini. Peluang penelitian lebih lanjut adalah dengan dilakukannya penelitian yang mendalam terhadap organisasi sektor publik lainnya atau penelitian kuantitatif terhadap fenomena ini. Selain itu, dapat juga dilakukan penelitian yang mengembangkan variabel-variabel penting untuk merumuskan definisi nilai publik yang lebih jelas, baik secara umum maupun dalam sektor industri atau layanan jasa yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Alford, J., & O'Flynn, J. (2008). Public Value: A Stocktake of a Concept. *Twelfth Annual Conference of the International Research Society for Public Management*, 1–25.
- Dian, K. (2017). Pemkot Surabaya Luncurkan Suroboyo Bus, Beroperasi di 2018. *CNN Indonesia*. <https://www.cnnindonesia.com/otomotif/20171230070004-579-265663/pemkot-surabaya->



luncurkan-suroboyo-bus-beroperasi-di-2018

- Fajar, A. (2018). Suroboyo Bus Diluncurkan, Ini 7 Keunggulannya. *IDN Times*. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/ardiansyah-fajar/suroboyo-bus-diluncurkan-ini-7-keunggulannya-1/5>
- Fernando, A. S., Irianto, H., Adelina, A., & Nugraha, X. (2020). Legal Analysis On The Management of Suroboyo Bus Public Transportation In Surabaya City. *Syariah: Jurnal Hukum Dan Pemikiran*, 20(1), 71–88. <https://doi.org/10.18592/sjhp.v20i1.3548>
- Höglund, L., Mårtensson Hansson, M., & Thomson, K. (2021). Strategic management, management control practices and public value creation: The strategic triangle in the swedish public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1608–1634. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2019-4284>
- K., M. D. (2020). Naik Bus Tanpa Uang, Penumpang Suroboyo Bus Membayar Tiket dengan Sampah Plastik. *Merdeka.Com*. <https://www.merdeka.com/jatim/naik-bus-tanpa-uang-penumpang-suroboyo-bus-membayar-tiket-dengan-sampah-plastik.html>
- Mauro, S. G., Cinquini, L., & Pianezzi, D. (2019). New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting. *The British Accounting Review*, 53(6), 1–23. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>
- O'Flynn, J. L. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management' – a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11–27. <https://doi.org/10.1177/0020852318759736>
- Sholahuddin, M. (2022). Bayar Suroboyo Bus Bisa Pakai E-Money. *Jawa Pos*. <https://www.jawapos.com/surabaya/02/06/2022/bayar-suroboyo-bus-bisa-pakai-e-money/>
- Simons, R. (1994). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*.
- Smith, R. F. I. (2004). Focusing on public value: Something new and something old. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 68–79. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00403.x>
- Spano, A. (2009). Public Value Creation and Management Control Systems. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 328–348. <https://doi.org/10.12691/jbms-4-3-2>
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Susiloningtyas, H. T., & Nasution. (2015). Dinamika DAMRI sebagai sarana transportasi di Surabaya tahun 1970-1982. *AVATARA, e-Journal Pendidikan Sejarah*, 3(1), 127–134.