

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan pentingnya pengaturan yang jelas perihal akuntabilitas Pegawai Negeri Sipil melalui sistem prestasi kerja pegawai. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil dinyatakan dalam pasal 2 bahwa penilaian prestasi kerja PNS bertujuan untuk menjamin obyektivitas pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini berarti Pegawai Negeri Sipil sebagai profesi yang dijamin dalam regulasi yang jelas, maka Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk menunjukkan profesionalitas dalam melaksanakan tugas dan jabatannya. Pegawai Negeri Sipil yang profesional merupakan Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kinerja sesuai target yang ditetapkan oleh atasannya.

Menurut Amstrong (1995) dalam Amins (2009), manajemen kinerja merupakan suatu cara atau alat untuk mendapatkan hasil yang lebih baik bagi organisasi, kelompok dan individu dengan memahami dan mengelola kinerja sesuai dengan target yang telah direncanakan, standar dan persyaratan kompetensi yang telah ditentukan. Merujuk pada pendapat Amstrong, berarti manajemen kinerja berimplikasi pada tiga hal penting dalam kehidupan berorganisasi yakni

manajemen sumber daya manusia (*Human Resources Management*), pengembangan yang berkesinambungan dan kerja sama tim yang terlibat. Artinya ada keterkaitan erat antara peningkatan kinerja organisasi dan kinerja individu. Bila individu berkembang atributnya seperti pengetahuan, keahlian dan kepiawaiannya, maka kemampuan mereka untuk mengerjakan pekerjaan rutusnya juga meningkat menjadi lebih baik dan karir mereka akan meningkat lebih maju lagi. Dengan kata lain, apabila kemampuan kerja pegawai tinggi, maka pegawai akan melaksanakan tugasnya dengan baik dan mendorong pada peningkatan kinerja organisasi.

Tantangan lain yang muncul dalam manajemen kinerja adalah adanya implikasi otonomi daerah yang ditunjukkan melalui perubahan peran birokrat lokal pada level pemerintah propinsi maupun pemerintah kabupaten dan kota. Dulu Pegawai Negeri Sipil di daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah, maka sekarang berubah perannya menjadi pengambil inisiatif kebijakan daerah. Perubahan peran ini tidak mudah karena peran Pegawai Negeri Sipil di daerah menuntut sejumlah keahlian baru sesuai tuntutan dan perkembangan zaman sementara kemampuan kerja Pegawai Negeri Sipil di daerah beragam. Hal ini juga dialami oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Kondisi ini menyebabkan Pegawai Negeri Sipil yang ada dalam lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta harus dapat mengembangkan pengetahuan, keahlian serta keterampilannya secara terus menerus dan terprogram untuk mengantisipasi dinamika lingkungan yang sulit diterka sebelumnya seperti perkembangan teknologi informasi yang pesat, perubahan nilai kerja, dan kompleksitas permasalahan sosial ekonomi yang

berakibat pada pergeseran sifat pekerjaan dari pekerjaan teknis ke pekerjaan intelektual.

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Thoha (2014), bahwa permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah adalah:(a)kelembagaan birokrasi pemerintah yang besar dan didukung oleh sumber daya aparatur yang kurang professional; (b)mekanisme kerja yang sentralistis masih mewarnai kinerja birokrasi pemerintah;(c) kontrol terhadap birokrasi pemerintah masih dilakukan oleh pemerintah, untuk pemerintah, dan dari pemerintah;(d) patron klien dalam birokrasi pemerintah merupakan halangan terhadap upaya mewujudkan meritokrasi dalam birokrasi;(e) tidak jelas dan bahkan cenderung tidak ada *sense of accountability* baik secara kelembagaan maupun secara individual;(f) jabatan birokrasi yang hanya menampung jabatan struktural dan pengisiannya seringkali tidak berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan;(g) penataan sumber daya aparatur tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan penataan kelembagaan birokrasi.

Profil Pegawai Negeri Sipil Daerah sebagai unsur aparatur pemerintah di Daerah dan pelaksana proses desentralisasi dan otonomi daerah adalah unsur sumber daya manusia yang harus memiliki kekuatan daya saing dan kinerja tinggi demi pencapaian tujuan. Dalam penguatan profil Pegawai Negeri Sipil Daerah ini, maka kebijakan manajemen sumber daya manusia aparatur daerah merupakan kebijakan strategis terkait pengelolaan *human capital aset* yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Menurut Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta, jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta menunjukkan trend menurun dari tahun

ke tahun sehingga terjadi kesenjangan antara formasi dan kebutuhan Pegawai Negeri Sipil pada tiap-tiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Berikut ini trend jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2009-2015:

Tabel 1.1  
Trend Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta  
Tahun 2009-2015

NO	TAHUN	PNS	KETERANGAN
1.	2009	8.822	Data periode 31 Desember 2009
2.	2010	8.827	Data periode 31 Desember 2010
3.	2011	8.463	Data periode 31 Desember 2011
4.	2012	8.028	Data periode 31 Desember 2012
5.	2013	7.676	Data periode 31 Desember 2013
6.	2014	7.335	Data periode 31 Desember 2014
7.	2015	6.974	Data periode 31 Desember 2015

Sumber: Data Formasi PNS Pemerintah Kota Yogyakarta, Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta.

Jumlah Pegawai Negeri Sipil yang berkurang secara kuantitas mendorong strategi sumber daya manusia aparatur yang menitikberatkan pada sisi kualitas aparatur yakni kemampuan aparatur dan profesionalisme aparatur. Menurut Nazaruddin Sjamsuddin (1995) dalam Sulistiyani (2011), peningkatan dan pengembangan sumber daya manusia aparatur pemerintah harus dapat mengembangkan dimensi kemampuan aparatur, baik secara teknis maupun secara budaya. Pertama, dimensi teknis mengkaji keahlian yang harus dimiliki aparatur birorasi untuk menjalankan peranan mereka dengan lebih baik sebagai *public of service*. Kedua, dimensi budaya lebih menjelaskan seperangkat nilai yang harus menjadi pegangan setiap aparatur di dalam menjalankan tugasnya sehingga kemampuan teknisnya dapat dimanfaatkan secara maksimal dan akan terjadi

profesionalisme aparatur. Untuk profesionalisme aparatur, paling tidak ada tiga nilai yang harus dikembangkan, yaitu:

1. Tugas dan peranan harus senantiasa bertujuan melayani kepentingan umum.
2. Profesionalisme aparatur harus didasarkan pada pendidikan dan spesialisasi rasional dan bukan bersifat patrimonial.
3. Memegang teguh prinsip *the right man on the right place*. (Sulistiyani, 2011)

Langkah pertama dari kebijakan strategis manajemen kepegawaian pada lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta adalah kebijakan penataan pegawai untuk mengatasi kekurangan pegawai di beberapa instansi. Namun kebijakan penataan pegawai ternyata belum mampu memenuhi kebutuhan pegawai di masing-masing SKPD. Sebab, penyebaran pegawai di masing-masing SKPD baru memenuhi kebutuhan sebanyak 69% dengan kemampuan kerja pegawai yang belum sesuai dengan tuntutan pekerjaan dalam nama jabatannya (Badan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta, 2015). Kekurangan pegawai di masing-masing SKPD akibat trend jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta yang terus menurun berdasarkan proyeksi pemetaan kondisi formasi pegawai selama kurun waktu tahun 2009 sampai dengan tahun 2015 (Tabel 1.1) dicukupi dengan merekrut tenaga teknis, baik itu tenaga teknis perorangan maupun tenaga *outsourcing*, yang bekerja selama jangka waktu tertentu dalam pelaksanaan program dan kegiatan pada SKPD. Dengan penambahan tenaga teknis tersebut diharapkan program dan kegiatan SKPD dapat terlaksana sesuai rencana kerja tahunan SKPD.

Langkah riil selanjutnya dalam manajemen sumber daya pegawai pada lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta adalah kebijakan penataan pegawai yang lebih bersifat tambal sulam karena kebijakan dilakukan dengan cara menarik atau memindahkan pegawai pada instansi yang kelebihan pegawai ke instansi-instansi yang kekurangan pegawai tanpa memperhatikan hasil analisa jabatan dan analisa kebutuhan pegawai. Akibat dari kebijakan ini adalah ada kesenjangan kemampuan kerja Pegawai Negeri Sipil yang dipindahkan ke tempat yang baru. Pegawai Negeri Sipil yang dipindahkan juga memerlukan waktu untuk penyesuaian diri dengan lingkungan kerja yang baru sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut tidak dapat bekerja secara optimal. Dampak dari penataan pegawai yang tidak tepat menimbulkan beberapa perilaku menyimpang di tempat kerja seperti tingginya tingkat absensi pegawai, seringnya mengeluh yang mengganggu kelancaran dalam bekerja, tidak mau mengerjakan tugasnya karena merasa tidak mampu, mampu mengerjakan tugasnya tapi tidak memiliki kemauan kerja karena merasa tugasnya tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya, dan sebagainya.

Dalam konteks strategi sumber daya manusia aparatur, maka hal penting untuk diperhatikan adalah persoalan kepuasan kerja pegawai. Studi tentang kepuasan kerja menunjukkan bahwa terdapat faktor-faktor yang terdapat dalam diri individu yang menggerakkan, mengarahkan, mendukung, dan menghentikan perilaku. Menurut Gibson, Ivancevich & Donnelly (1985), kepuasan kerja berhubungan dengan (1) arah perilaku; 2) kekuatan respon (yaitu usaha) setelah pegawai memilih mengikuti tindakan tertentu; dan (3) kelangsungan perilaku, atau seberapa lama pegawai tersebut terus berperilaku menurut cara tertentu.

Pengembangan sumber daya manusia aparatur dalam lingkup Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan komponen terpenting dalam peningkatan kinerja organisasi dan kinerja individu untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Hal-hal yang menghambat kinerja pegawai jika tidak segera dianalisis akan dapat menurunkan kinerja pegawai dan selanjutnya berdampak pada penurunan kinerja organisasi. Studi tentang kinerja menunjukkan bahwa ada tiga faktor penentu. Pertama, faktor individual yang terdiri dari kemampuan dan keahlian, latar belakang, demografi. Kedua, faktor psikologis yang meliputi persepsi, *attitude*, *personality*, pembelajaran, tingkat pendidikan formal. Ketiga, faktor organisasi yang terdiri dari sumber daya, lingkungan kerja, penghargaan, struktur, job desain (Simamora, 2006).

Kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta hendaknya dapat dikaji sebagai studi tentang perilaku pegawai dalam bekerja. Asumsi tersebut didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut: Pertama, kualitas kinerja pegawai yang mengarah pada faktor internal pegawai yakni kemampuan kerja pegawai dan faktor eksternal yakni lingkungan kerjanya. Kedua, kepuasan kerja merupakan faktor lain yang mengarah pada naik turunnya kinerja pegawai terkait dengan kesiapan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memfasilitasi dan menghargai secara utuh terhadap harkat dan kebutuhan pegawai.

Dengan memperhatikan permasalahan pada Pemerintah Kota Yogyakarta yang telah dikemukakan sebelumnya, maka peneliti berkeinginan untuk meneliti masalah kinerja Pegawai Negeri Sipil pada pada Pemerintah Kota Yogyakarta

dengan menekankan pada pengaruh dari dalam individu yaitu kemampuan kerja, pengaruh dari luar individu yaitu lingkungan kerja dan diasumsikan adanya pengaruh kepuasan kerja pegawai sebagai pemediasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut, maka rumusan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh kemampuan kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil secara langsung dan pengaruh kemampuan kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil secara tidak langsung melalui kepuasan kerja sebagai intervening variabel. Sedangkan pertanyaan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah kemampuan kerja berpengaruh terhadap kepuasan kerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Apakah lingkungan kerja berpengaruh terhadap kepuasan kerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta?
3. Apakah kemampuan kerja berpengaruh terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta?
4. Apakah lingkungan kerja berpengaruh terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta?
5. Apakah kepuasan kerja berpengaruh terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti dalam penelitian ini adalah:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh kemampuan kerja terhadap kepuasan kerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh lingkungan kerja terhadap kepuasan kerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh kemampuan kerja terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh lingkungan kerja terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta.
5. Menguji dan menganalisis pengaruh kepuasan kerja terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan pada permasalahan yang ada pada Pemerintah Kota Yogyakarta. tersebut, maka informasi yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan akan bermanfaat baik secara akademis maupun praktis. Dan penelitian ini diharapkan akan bermanfaat:

1. Untuk memberikan informasi kepada pejabat di Pemerintah Kota Yogyakarta. tentang kinerja para pegawainya.
2. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melakukan perbaikan peningkatan kinerja para pegawainya berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhinya.
3. Sebagai penambahan bahan referensi tentang permasalahan kinerja Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta.

