

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : PER/15/M.PAN/7/2014 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi disebutkan berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperbaharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). (<https://www.menpan.go.id/site/reformasi-birokrasi/makna-dan-tujuan>, diunduh 10 Oktober 2019)

Kondisi birokrasi pemerintahan Indonesia selalu menjadi perhatian masyarakat dan media. Buruknya kualitas pelayanan publik, rendahnya efisiensi dan efektifitas pelayanan, serta masih banyaknya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh oknum Pegawai Negeri Sipil (PNS) membuat citra PNS semakin memburuk. Untuk memperbaiki fungsi birokrasi, pemerintah telah merumuskan peraturan untuk menjadi landasan pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi* Indonesia Tahun 2013-2025. Adanya *Grand Design Reformasi* mempunyai esensi bahwa harus ada sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia, *Grand Design Reformasi* merupakan upaya untuk menata ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antar fungsi-fungsi pemerintahan. Reformasi birokrasi itu sendiri merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *good governance*, serta melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumberdaya manusia aparatur. Reformasi birokrasi bertujuan menciptakan aparatur yang profesional dengan karakteristik berintegrasi, berkinerja tinggi, bebas dan bersih korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, serta memegang teguh nilai-nilai dasar kode etik negara. (<https://pemerintah.net/reformasi-birokrasi/>, diunduh 10 Oktober 2019)

Dalam menjalankan fungsi pemerintahan, memenuhi tuntutan pembangunan dan pelayanan pada masyarakat di era milenial ini, pemerintah dihadapkan pada tantangan yang sangat berat dan kompleks dalam berbagai tugas dan pekerjaan yang dihadapinya. Tantangan tersebut tidak bisa dihindari ataupun diabaikan, melainkan perlu dihadapi dengan segera dan dicari solusi sebaik-baiknya supaya setiap masalah yang muncul dapat diselesaikan secara tuntas. Sumber daya manusia dengan konsep *human capital* bukan berarti memosisikan manusia sebagai modal sebagaimana mesin, namun lebih dari itu *human capital* memfokuskan pembangunan manusia dengan menitikberatkan pada investasi pendidikan (termasuk pelatihan) dalam rangka peningkatan mutu organisasi. *Human capital* mencerminkan kemampuan organisasi untuk memaksimalkan pemanfaatan pengetahuan yang dimiliki oleh orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut.

Dalam organisasi publik atau instansi pemerintah, sumber daya manusianya disebut dengan Aparatur Sipil Negara. Menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Yang dimaksud dengan PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud dengan PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

Secara garis besar ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik serta perekat dan pemersatu bangsa. Dengan demikian, maka tugas ASN adalah melaksanakan kebijakan publik sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas serta mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam menjalankan perannya, ASN menjadi ujung tombak pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, sehingga sering dijadikan indikator keberhasilan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik yang memuaskan tentu akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Sebaliknya, jika pelayanan publik masih berkualitas rendah, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akan turun. Reformasi birokrasi menyentuh sendi reformasi aparatur, kelembagaan serta proses birokrasinya itu sendiri (pelayanan publik). Terlebih dalam rangka mewujudkan *good governance* dimana akuntabilitas menjadi salah satu prinsip yang harus diutamakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. ASN sebagai pelayan publik harus mampu memberikan pelayanan yang akuntabel (pelayanan prima) yang dapat dihasilkan jika ASN itu sendiri berkinerja tinggi. Aspek penting yang harus diperhatikan dari ASN sebagai pelayan publik adalah kinerjanya. Kinerja diukur melalui penilaian prestasi kinerja pegawai yang dilakukan setahun sekali (akhir tahun) dengan membandingkan tingkat pencapaian hasil kerja terhadap target yang telah ditetapkan diawal tahun bersangkutan. Penetapan target dalam bentuk SKP (Sasaran Kerja Pegawai) inilah yang menjadi tolak ukur menilai kinerja pegawai. Apabila suatu kementerian/lembaga dapat meningkatkan kinerja pegawainya, maka segala aktivitas yang ada di dalam kementerian/lembaga tersebut dapat diselesaikan dengan baik dan memberikan manfaat bagi masyarakat yang membutuhkan layanan publik. (<https://www.slideshare.net/ekostereo/pola-pikir-asn-sbg-pelayan-masyarakat>, diunduh 10 Oktober 2019)

Kementerian Perhubungan Republik Indonesia merupakan kementerian dalam pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan transportasi, dituntut untuk dapat memberikan kinerja layanan transportasi yang handal, berdaya saing dan memberikan nilai tambah sebagaimana visi yang dimilikinya. Upaya yang dilakukan melalui misinya adalah mempertahankan tingkat jasa pelayanan sarana dan prasarana perhubungan, melaksanakan konsolidasi melalui restrukturisasi dan reformasi di bidang sarana dan prasarana perhubungan, meningkatkan

aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan jasa perhubungan serta meningkatkan kualitas pelayanan jasa perhubungan yang handal dan memberikan nilai tambah yang mencakup perhubungan darat, laut, udara serta perkeretaapian. ([https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian\\_Perhubungan\\_Republik\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Perhubungan_Republik_Indonesia), diunduh 10 Oktober 2019)

Berdasarkan peraturan Menteri Perhubungan tersebut, Dinas Perhubungan Kota Bekasi mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta evaluasi dan pelaporan di bidang transportasi. Untuk melaksanakan tugas tersebut, maka harus didukung oleh kinerja pegawai yang optimal. Berdasarkan data yang diperoleh dan pengamatan terhadap pegawai Dinas Perhubungan Kota Bekasi. Dimana pada tahun 2018 dari total 58 pegawai hanya sebagian kecil saja yang mendapat predikat “sangat baik” (8 pegawai atau 13,79%), selebihnya pegawai berada pada predikat nilai “baik” (50 pegawai atau 86,20%). Meskipun tidak terdapat pegawai dengan nilai dibawah cukup, kurang dan buruk, namun melihat sedikitnya jumlah pegawai yang mendapat nilai sangat memuaskan, dapat dikatakan kinerja pegawai Dinas Perhubungan Kota Bekasi belumlah optimal.

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai faktor-faktor yang diduga mempengaruhi *organizational citizenship behavior*, yaitu kompetensi, kompensasi dan efektivitas manajerial di lingkungan Dinas Perhubungan Kota Bekasi. *Organizational Citizenship Behavior* (OCB) merupakan suatu perilaku pegawai yang diluar tugas, seperti contoh adanya pengungkapan minat pribadi dalam pekerjaan orang lain, saran-saran yang diberikan untuk peningkatan pegawai baru, rasa hormat dan semangat kepeduli terhadap perusahaan, serta ketetapan waktu dan kehadiran diatas standar atau tingkat yang dilaksanakan. (Kreitner dan Kinicki, 2014: 173). Sebenarnya istilah *Organizational Citizenship Behavior* (OCB) diperkenalkan Organ pada tahun 1980-an, namun jauh sebelumnya, Barnard (1938) telah mempergunakan konsep *Organizational Citizenship Behavior* (OCB) dengan menyebutnya sebagai *willingness to cooperate*. Tahun 1964, Katz mempergunakan konsep serupa dengan menyebutnya *innovative and spontaneous behaviors* (Margaretha, 2012). *Organizational Citizenship Behavior*

(OCB) menurut Robbins dan Judge (2016: 113) merupakan suatu perilaku seorang pegawai yang puas, cenderung berbicara secara positif tentang organisasi, membantu individual lain, dan melewati harapan normal dalam pekerjaan mereka. Karena pegawai yang puas akan lebih mudah berbuat lebih dalam pekerjaannya, mereka ingin merespons pengalaman positifnya.

Berdasarkan fenomena yang terjadi dimana absensi pegawai Dinas Perhubungan Kota Bekasi yang dapat dilihat dari rekapitulasi absensi sebagaimana tabel berikut ini:

**Tabel 1.1.** Absensi Pegawai Dinas Perhubungan Kota Bekasi Tahun 2017-2018

No	Periode	Jumlah Pegawai	2017		2018	
			Tidak Masuk/Alpa	%	Tidak Masuk/alpa	%
1	Januari	58	6	10.34	7	12.06
2	Februari	58	5	8.62	7	12.06
3	Maret	58	6	10.34	8	13.79
4	April	58	5	8.62	6	10.34
5	Mei	58	7	12.06	8	12.06
6	Juni	58	6	10.34	7	12.06
7	Juli	58	5	8.62	9	15.51
8	Agustus	58	7	12.06	8	12.06
9	September	58	6	10.34	7	12.06
10	Oktober	58	5	8.62	8	12.06
11	November	58	8	13.79	7	12.06
12	Desember	58	7	12.06	8	12.06
Total		58	73	125.81	90	148,18

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Bekasi (2019)

Berdasarkan data absensi di atas menunjukkan terdapat pegawai Dinas Perhubungan Kota Bekasi yang memiliki disiplin rendah dilihat dari faktor absensi seperti sering datang terlambat, pulang lebih cepat dan bahkan alfa (tidak hadir tanpa keterangan). Pada tahun 2018 Terdapat 3 pegawai yang mendapat surat teguran atas ketidaksiplinaannya. Namun demikian, pimpinan terlihat jarang menegur bawahannya yang kurang disiplin. Unsur pimpinan lebih berfokus pada pencapaian target pekerjaan dengan pola komunikasi *top down* atau satu arah dari atas kebawah baik secara lisan maupun melalui grup whatsapp direktorat. Selain itu pimpinan sering melakukan perjalanan dinas luar walaupun perjalanan dinaas luar tersebut bisa di delegasikan ke bawahannya.

Faktor pertama yang diduga mempengaruhi *organizational citizenship behavior* adalah kompetensi. Sutrisno (2014:202) menyatakan bahwa secara etimologi, kompetensi diartikan sebagai indikator perilaku keahlian atau keunggulan seorang pemimpin atau staf yang mempunyai keterampilan, pengetahuan, dan perilaku yang baik. Perubahan dunia berpengaruh terhadap organisasi dan sekaligus terhadap kompetensi pegawai. Pegawai semakin dipandang sebagai aset yang sangat penting dari suatu instansi. Semakin banyak tantangan bisnis yang dihadapi instansi maka kedudukan pegawai menjadi semakin sangat strategis. Keunggulan kompetitif suatu organisasi sangat bergantung pada mutu sumberdaya manusia pegawai. Artinya ketika organisasi akan menghadapi proses perubahan atau terlibat dalam menciptakan perubahan maka pegawai diposisikan sebagai pemain utama organisasi. Fenomena terkait kompetensi pegawai dimana pegawai masih merasakan kurangnya perhatian instansi dengan pemberian beasiswa dan diklat (pendidikan dan pelatihan) terkait dengan kompetensi pegawai baik formal maupun non formal. Dapat diketahui bahwa dengan adanya pelatihan di luar atau di dalam instansi dapat mengakibatkan peningkatan kinerja organisasi, yang mana dapat meningkatkan kompetensi pegawai baik dalam hal kecakapan, kemampuan dan pengetahuannya.

Salah satu faktor yang mempengaruhi *organizational citizenship behavior* adalah pemberian kompensasi. Kompensasi merupakan sesuatu yang diterima pegawai sebagai pengganti kontribusi jasa mereka pada instansi. Setiap pegawai dalam suatu instansi mempunyai keinginan untuk mendapatkan kompensasi yang sesuai dengan harapan mereka. Kompensasi menurut Hasibuan (2017:118) adalah semua pendapatan yang berbentuk uang, barang langsung atau tidak langsung yang diterima pegawai sebagai imbalan jasa yang diberikan pada instansi. Pemberian kompensasi merupakan salah satu pelaksanaan fungsi MSDM yang berhubungan dengan semua jenis pemberian penghargaan individual sebagai pertukaran dalam melakukan tugas keorganisasian. Bila kompensasi diberikan secara benar, para pegawai akan lebih terpuaskan dan termotivasi untuk mencapai sasaran-sasaran instansi. Kompensasi penting bagi pegawai sebagai individu, karena besarnya kompensasi mencerminkan ukuran nilai kerja pegawai tersebut. Oleh karena itu, bila pegawai memandang kompensasinya tidak memadai maka

kinerja, motivasi dan kepuasan kerja pegawai akan turun (Handoko, 2016:2). Fenomena terkait kompensasi pegawai dimana pembayaran tunjangan kinerja dan uang makan pegawai yang sering terlambat, kecilnya insentif lembur pegawai serta kurangnya beberapa fasilitas pendukung pekerjaan seperti kurangnya perangkat telepon (hanya terdapat 1 pesawat telepon/faksimili) untuk 58 pegawai, fasilitas wifi yang sering lambat bahkan mati, kurangnya laptop atau komputer sehingga pegawai harus menggunakan laptop pribadi, mesin fotokopi yang sudah usang (sering mengakibatkan kertas menyangkut pada mesin fotokopi dan dokumen asli sobek).

Selain kompetensi dan kompensasi faktor lainnya adalah efektivitas manajerial. Efektivitas manajerial dipahami sebagai kemampuan manajer (Kepala Dinas) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dengan benar, dengan memilih sasaran yang tepat yang dilakukan secara optimal dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Dalam institusi Dinas Perhubungan Kota Bekasi, didalamnya terdapat orang-orang (Kepala Dinas dan pegawai) yang harus bekerja sama, bersinergi dalam melaksanakan tugas, maka pelaksanaan fungsi manajerial menjadi penting terutama dalam membina kebersamaan sekaligus dapat menyatukan dan memberdayakan potensi-potensi semua anggota sehingga menjadi kekuatan untuk meraih keberhasilan. Kaprodi sebagai manajer diharapkan mampu melakukan tugasnya dalam memacu dan meningkatkan semangat dan motivasi kerja dosen sebagai salah satu kekuatan dalam institusi agar bekerja secara optimal sesuai kewenangan yang dimiliki. Efektivitas manajerial akan terwujud jika kegiatan yang menjadi sasaran jelas dan terukur sehingga dapat dirumuskan target-target yang mungkin dapat dicapai. Oleh karena itu kaprodi harus mengetahui secara jelas pekerjaan-pekerjaan serta target yang harus dicapai kemudian dapat menentukan proses kegiatan secara tepat. Fenomena terkait efektivitas manajerial dimana Dinas Perhubungan Kota Bekasi belum sesuai yang diharapkan sehingga mempengaruhi kinerja organisasi, hal ini dikarenakan instansi membutuhkan sosok yang tegas dan cakap dalam memimpin organisasi. Adanya kesenjangan sangat jauh dimana para pegawai tidak dievaluasi secara berkala semua berjalan sesuai alur yang sudah menjadi rutinitas. Apabila terjadi permasalahan terkadang diselesaikan cukup sebatas untuk menyelesaikan

permasalahan pada saat itu saja tidak untuk langkah perbaikan yang lebih baik dimasa mendatang. Pegawai merasakan pimpinan kurangnya memperhatikan kesejahteraan pegawai seperti pada saat pekerjaan sedang banyak dan harus dikerjakan diluar jam kerja tidak diperhitungkan uang lembur. Pimpinan harusnya dapat memperjuangkan ke manajemen organisasi Dinas Perhubungan Kota Bekasi agar tingkat tunjangan kinerja pegawai sama levelnya dengan instansi pemerintah lainnya, jika hal ini tidak dapat diatasi oleh pimpinan dapat mengakibatkan capaian kinerja organisasi mengalami penurunan. Oleh sebab itu pimpinan harus mengevaluasi tunjangan kinerja yang ada di Dinas Perhubungan Kota Bekasi, sehingga akan berdampak positif pada capaian kinerja organisasi.

Dalam keadaan normal, barangkali bila semua pegawai telah maksimal bekerja sesuai dengan *job description* maka kinerja organisasi akan maksimal pula. Namun dalam kenyataan tidak selalu kondisi normal itu berjalan sebagaimana mestinya. Ada saja masalah yang terjadi seperti pegawai berhalangan karena sebab-sebab tertentu. Bila terjadi gangguan pada kinerja seseorang pegawai didalam sebuah *team work*, maka agar system pekerjaan secara keseluruhan tidak terganggu diperlukan kesediaan pegawai lainnya untuk berperan ekstra mengambil alih pekerjaan demi terselesaikannya tugas-tugas secara keseluruhan. Peran ekstra ini berada diluar *job description*-nya. Kontribusi seorang pegawai yang diluar diskripsi kerjanya inilah yang disebut *Organizational Citizenship Behavior*. Organisasi akan dapat menghasilkan kinerja dengan baik bilamana terdapat suatu kelaziman dimana pegawai tidak hanya melakukan tugas pokoknya saja, namun juga mau melakukan tugas-tugas ekstra seperti mau bekerja sama, tolong menolong, memberikan saran sesama pegawai, berpartisipasi aktif, memberikan pelayanan ekstra dan mau menggunakan waktu kerja secara efektif.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang pengaruh kompetensi, kompensasi dan efektivitas manajerial terhadap *organizational citizenship behavior*, sehingga peneliti mengambil judul “Pengaruh Kompetensi, Kompensasi dan Efektivitas Manajerial Terhadap *Organizational Citizenship Behavior* (Studi Kasus Pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi)”



## 1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang akan di teliti oleh penulis adalah:

1. Bagaimana pengaruh kompetensi terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi?
2. Bagaimana pengaruh kompensasi terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi?
3. Bagaimana pengaruh efektivitas manajerial terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi?
4. Bagaimana pengaruh kompetensi, kompensasi, dan efektivitas manajerial terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kompetensi terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi.
2. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kompensasi terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi.
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh efektivitas manajerial terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi.
4. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kompetensi, kompensasi, dan efektivitas manajerial terhadap *organizational citizenship behavior* pada Kantor Pemerintahan Dinas Perhubungan Kota Bekasi.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

##### 1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini dapat mengidentifikasi faktor apa saja yang menjadi pengaruh *organizational citizenship behavior* jika melaksanakan kompetensi, kompensasi, dan efektivitas manajerial dalam bekerja secara benar.

##### 2. Bagi Instansi

Diharapkan dapat menjadi masukan dan bahan evaluasi untuk memperbaiki kinerja instansi agar dapat lebih menitikberatkan pada peran kompetensi, kompensasi, dan efektivitas manajerial sehingga mencapai hasil *organizational citizenship behavior*.

##### 3. Bagi Pengembangan Disiplin Ilmu

Memahami aspek-aspek manajemen sumber daya manusia khususnya mengenai kompetensi, kompensasi, efektivitas manajerial, dan *organizational citizenship behavior* dan mengimplementasikan hasil penelitian.