

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Birokrat akan melakukan berbagai rumusan, kebijakan strategis, dan ketentuan yang akan diimplementasikan kepada publik, maka perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan Negara khususnya di Indonesia atau dalam penciptaan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan menjadi penting untuk dikaji. Pada tataran ini, birokrasi yang berfungsi dengan baik menjadi salah satu syarat penting bagi keberhasilan pembangunan. Birokrasi sebagai salah satu alat kelengkapan eksistensi suatu negara harus selalu hadir dalam setiap persoalan yang dihadapi rakyat (Thoha, 2017: 31). Kehadiran birokrasi ditandai oleh kesiapannya dalam memberi pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Masyarakat memiliki harapan dan tuntutan agar birokrasi menjadi lebih profesional, lebih selaras dengan kepentingan publik, dan lebih mampu memimpin bangsa menuju kemajuan. Masyarakat memandang birokrasi sebagai hambatan tanpa adanya pelayanan publik yang lebih baik dan cepat, bahkan ada yang menginginkan pelayanannya disesuaikan atau sengaja disesuaikan untuk memenuhi kebutuhan spesifik mereka. Sudut pandang ini berbeda secara signifikan dari definisi Weber pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 tentang birokrasi sebagai tatanan yang dapat membantu lembaga pemerintah bekerja lebih efisien dan rasional. Birokrasi, menurut Weber, memerlukan aturan yang jelas, hierarki, spesialisasi, dan lingkungan yang stabil.

Kemampuan inovasi birokrasi pemerintah digambarkan sebagai kemampuan birokrasi pemerintah untuk secara terus menerus mentransformasikan informasi dan gagasan ke dalam bentuk layanan, proses, dan sistem baru untuk kepentingan institusi dan pemangku kepentingan, menurut definisi Lawson dan Samson (2001). Berdasarkan pemikiran tersebut, kapabilitas inovasi birokrasi pemerintah bukanlah istilah yang berdiri sendiri, melainkan terkait dengan berbagai aspek manajemen, kepemimpinan, dan aspek teknis seperti alokasi sumber daya strategis, pengetahuan pemangku kepentingan, dan sebagainya. Teknologi

diharapkan menjadi kunci untuk meningkatkan kecepatan layanan secara menyeluruh (Sedarmayanti, 2020).

Hal tersebut harus dikemas sedemikian rupa sehingga transformasi birokrasi Indonesia menjadi birokrasi yang inovatif merupakan hasil dari upaya kolaboratif yang mendorong dan memberdayakan kerja dan inovasi. Sejalan dengan pentingnya perilaku birokrasi, demi efektivitas dan kelangsungan hidup organisasi, perilaku kerja inovatif sangatlah penting. Hal ini terutama berlaku pada lingkungan organisasi yang cepat berubah, yang mendorong individu untuk menciptakan dan menerapkan ide-ide inovatif dalam menanggapi perubahan di tempat kerja (Pieterse, Van Knippenberg, Schippers, & Stam, 2010). Mendekatkan birokrasi Indonesia dengan aset iptek adalah kunci transformasi masa depan. Birokrasi Indonesia harus mengambil keputusan: berinovasi atau mati. Dalam banyak industri, inovasi teknologi sekarang merupakan penggerak utama keberhasilan dalam persaingan (Schilling, 2015:1). Salah satu hal penting bagi organisasi untuk mengatasi persaingan dan inisiatif pembaruan organisasi adalah inovasi (Zhang & Bartol, 2010). Membangkitkan ide, mendiskusikan ide, dan mewujudkan ide dalam bentuk produk atau jasa merupakan contoh perilaku inovatif.

Institusi publik diharapkan berupaya untuk bertransformasi dalam menghadapi perubahan zaman. Pegawai diharapkan dapat berkontribusi untuk meningkatkan kinerja organisasi dengan memanfaatkan kemampuan mereka untuk menghasilkan ide-ide baru dan menerapkannya pada barang, jasa, dan proses kerja yang lebih baik (De Jong & Den Hartog, 2007). Dalam organisasi diperlukan perhatian untuk mendorong perilaku kerja inovatif pegawai. Hal ini diyakini dapat menunjang keberhasilan organisasi (De Jong & Den Hartog, 2010) dan untuk mempertahankan keunggulan kompetitif (Afsar & Badir, 2017). Pegawai harus melakukan berbagai upaya kognitif dan afektif untuk menghasilkan dan menerapkan ide-ide baru yang menarik dalam pekerjaan mereka (Janssen, Van de Vliert, & West, 2004). Pegawai harus mencurahkan waktu, tenaga, dan pikiran di luar pekerjaan formal untuk mencapainya, serta memiliki *person-job fit* dan *person-organization fit* (Afsar & Badir, 2016) agar mampu menghasilkan perilaku kerja yang lebih inovatif.

Manfaat perilaku kerja inovatif antara lain berfungsinya organisasi dan kondisi psikologis sosial pegawai, seperti: kepuasan pegawai, kebahagiaan kerja, dan peningkatan komunikasi interpersonal (Janssen, van de Vliert, & West, 2004). Perilaku inovatif pegawai dapat dianggap sebagai semacam perilaku kerja proaktif karena melibatkan inisiatif sendiri dalam membawa perubahan, terutama ketika mengeksekusi ide (Parker & Collins, 2010). Itulah mengapa kekuatan masa depan adalah perilaku birokrasi yang inovatif, tentunya mendorong kebutuhan akan perilaku birokrasi inovatif yang tercermin pada setiap anggota Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan komponen inti dari sumber daya manusia aparatur negara yang berperan penting dalam menentukan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pegawai negeri sipil dituntut memiliki kinerja yang tinggi sebagai hasil dari sikap dan perilakunya, yang harus penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, moral dan mentalitas yang baik, profesionalisme, kesadaran akan tanggung jawabnya sebagai pegawai negeri, dan kemampuan menjadi pemersatu bangsa sekaligus juga siap menghadapi tantangan masa depan. PNS dituntut mampu mengatasi masalah dan tantangan era digital dari perubahan besar yang terjadi di masa depan yang menuntut aparatur pemerintah untuk mampu bekerja sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dalam pengelolaan organisasi pemerintahan di Indonesia, sehingga Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) merancang manajemen kebijakan dengan *tagline* Birokrasi 4.0 sebagai semangat transformasi dalam persiapan Revolusi Industri 4.0. dengan mengembangkan kebijakan inovasi birokrasi dalam sistem kerjanya. Strategi ini dipengaruhi oleh perbaikan teknis yang memudahkan pekerja untuk memenuhi tanggung jawab mereka, serta struktur kerja *startup*, yang mengutamakan *output* kerja daripada kehadiran fisik.

Perilaku birokrasi inovatif dan kinerja PNS yang perlu ditingkatkan sudah menjadi suatu keharusan. Pada tahun 2019, Indonesia menempati peringkat ke-50 dari 119 negara dalam *Global Competitiveness Index*, dengan skor 64,6. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dinilai tidak efektif dengan diraihnya *Government Effectiveness Index* pada peringkat 95 dengan nilai 54,71. Berikut

gambaran peringkat daya saing Indonesia jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga.

Tabel 1. 1 Peringkat Daya Saing Indonesia

PERINGKAT DAYA SAING INDONESIA											
No.	Negara	Corruption Perception Index (2020)		Ease of Doing Business Ranking (2020)		Government Effectiveness Index (2019)		Human Development Index (2020)		Global Competitiveness Index (2019)	
		Peringkat	Nilai	Peringkat	Nilai	Peringkat	Nilai	Peringkat	Nilai	Peringkat	Nilai
1	Indonesia	102	37	75	69.6	95	54.71	107	0.718	50	64.6
2	Korea Selatan	33	61	5	84.0	41	80.77	23	0.916	13	79.6
3	Malaysia	57	51	12	81.5	51	75.96	62	0.810	27	74.6
4	Filipina	115	34	113	62.8	101	51.92	108	0.718	64	61.9
5	Singapura	3	85	2	86.2	1	100	11	0.938	1	84.8
6	Thailand	104	36	21	80.1	71	66.35	79	0.777	40	68.1
7	Vietnam	106	36	70	69.8	99	52.88	117	0.704	67	61.5

(Sumber: *World Economic Forum, World Bank, Transparency International, Worldwide Governance Indicator*)

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek), terdapat perubahan struktur dan nomenklatur di lingkungan Kemdikbudristek, sehingga perilaku kerja inovatif diperlukan untuk menyelesaikan tugas dan fungsi yang diberikan. Setiap unit organisasi Kemdikbudristek diharapkan mampu mengembangkan inovasi untuk menyelesaikan setiap tantangan yang muncul. Itulah sebabnya, diperlukan upaya untuk meningkatkan perilaku kerja inovatif di tingkat organisasi. Hal ini erat kaitannya dengan kinerja pegawai yang masih dianggap rendah, oleh karena itu kinerja pegawai negeri sipil harus ditingkatkan. Permasalahan hadir ketika sumber daya manusia yang bertahun-tahun bekerja dengan menggunakan sistem kerja lama pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek), sekarang harus berganti struktur kerja dengan sistem kerja birokrasi yang baru jika program inovasi birokrasi ini diadopsi. Pentingnya bagi pimpinan Kemdikbudristek untuk menilai kesiapan kinerja PNS Kemdikbudristek untuk meningkatkan inovasi birokrasi.

Dhyah Mutmainnah, 2021

MODEL PENINGKATAN PERILAKU BIROKRASI INOVATIF PEGAWAI NEGERI SIPIL PADA UNIT UTAMA KEMDIKBUDRISTEK

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Permasalahan penelitian ini diidentifikasi muncul dari *grand theory* Perilaku Organisasi Robbins dan Judge (2015:5) yang mengeksplorasi pengaruh individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku organisasi dengan tujuan menerapkan pengetahuan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Maka muncullah identifikasi masalah yang berawal dari bagaimana perilaku terkait kinerja pegawai sebagaimana yang diutarakan oleh Mathis dan Jackson (2011: 520) yakni segala aktivitas pegawai yang diawasi untuk memberikan kualitas, layanan dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Organisasi yang inovatif adalah organisasi yang mampu menghasilkan ide, pemikiran, atau metode baru untuk menerapkan dan memecahkan tantangan dalam organisasi (Gaynor, 2002). Menurut De Jong, Hartog, dan Deane (2008), perilaku individu yang berusaha mencapai tahap pengenalan atau mencoba memperkenalkan ide, metode, produk, atau prosedur baru dan bermanfaat dalam pekerjaan, kelompok, atau organisasi. Gaynor (2002) mendefinisikan bahwa individu bertindak untuk menghasilkan dan menerima ide/pikiran atau teknik baru untuk diterapkan dalam pelaksanaan dan penyelesaian tugas.

Selanjutnya penelitian ini menggunakan *middle range theory* Manajemen Sumber Daya Manusia yang dikemukakan oleh Dessler (2017: 3), sebagai proses bagaimana seorang manager mengetahui bagaimana tentang cara memperoleh, melatih, dan menilai pegawainya, dan bagaimana atau apa yang dibutuhkan untuk memberi kompensasi kepada pegawai, dan menyangkut membangun hubungan kerja yang baik sehingga pegawai juga merasa kesehatan dan keselamatannya diperhatikan. Cara untuk mengetahui semua hal tersebut tertuang dalam manajemen kinerja yang merupakan upaya meningkatkan efektivitas organisasi.

Berdasarkan teori tersebut dicari variabel apa saja yang mempengaruhi kualitas dan layanan yang dimaksud. Kemudian Allen dan Meyer (1990) menyajikan konstruksi psikologis yang menunjukkan hubungan anggota organisasi dengan organisasi mereka dan berimplikasi pada keputusan individu untuk tetap tinggal di organisasi. Menurut konsep ini, anggota yang berkomitmen pada organisasi mereka lebih mungkin untuk bertahan sebagai anggota organisasi daripada mereka yang tidak.

Bagaimana suatu komitmen organisasi dapat terbangun, terindikasi bahwa hal ini dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan dan motivasi. Daft (2015:5) mendefinisikan kepemimpinan sebagai hubungan pengaruh antara pemimpin dan pengikut yang ingin melihat perubahan yang berarti dan hasil yang mewakili tujuan bersama mereka. Dengan demikian seorang pemimpin menjadi penentu arah akan dibawa kemana organisasi tersebut. Seorang pemimpin yang baik adalah yang dengan mudah memotivasi bawahannya mencapai tujuan.

Kepemimpinan dapat berdampak pada perilaku kerja yang inovatif, menurut De Jong dan Den Hartog (2007). Hal ini dimungkinkan karena inovasi adalah proses sosial, dan pemimpin mungkin memiliki dampak yang signifikan dalam merangsang penciptaan ide-ide baru (Rank, et. al., 2008). Menurut Rao Jada, Mukhopadhyay, dan Titiyal (2019), pemimpinlah yang memberdayakan terciptanya iklim perilaku kerja yang inovatif pada tingkat organisasi. Kepemimpinan transformasional didefinisikan sebagai gaya kepemimpinan yang mendorong orang untuk terlibat dalam praktik kerja yang lebih inovatif (De Jong & Den Hartog, 2007). Menurut pemimpin transformasional, mereka memiliki visi baru tentang masa depan dan mendorong staf mereka untuk bekerja ke arah itu (Vera & Crossan, 2004). Pemimpin dengan gaya transformatif dapat meningkatkan nilai pribadi pegawai mereka dan menginspirasi mereka untuk melampaui keterampilan alami mereka (Reuvers, et al., 2008). Hal ini mendukung temuan De Jong dan Den Hartog (2007), yang menyatakan bahwa perilaku inovatif pegawai dipengaruhi oleh interaksi mereka di tempat kerja, bahwa tempat kerja dapat dipengaruhi oleh gaya kepemimpinan, dan bahwa tempat kerja dapat memengaruhi perilaku kerja inovatif pegawai. dengan mendorong keterlibatan dan antusiasme, serta menantang mereka.

Motivasi menurut McShane dan Von Glinow (2015:33), adalah suatu kekuatan dalam diri seseorang yang mempengaruhi arah, intensitas, dan kegigihan perilaku sukarela. Kemudian McShane dan Von Glinow (2015: 127) membahas mengenai teori motivasi Abraham Maslow yang dikenal dengan *Hierarchy of Needs Theory* dengan mengelompokkan lima tingkat kebutuhan yang dapat menjadi motivasi yaitu: *physiological* (fisiologis, kebutuhan akan makanan, udara, air, tempat tinggal dsb.), *safety* (rasa aman dan stabilitas), *belongingness* (kasih sayang,

kebutuhan interaksi dan hubungan afeksi dengan orang lain), *esteem* (kebutuhan untuk dihargai dan penghargaan status sosial), dan *self-actualization* (aktualisasi diri, pemenuhan diri, realisasi potensi seseorang), dan dicapai secara berjenjang. Penelitian ini mengidentifikasi semua perilaku yang kita tunjukkan itu dimotivasi oleh sesuatu.

Penelitian ini bertujuan memperoleh gambaran tingkat kepemimpinan, tingkat motivasi, tingkat komitmen organisasional, dan tingkat kinerja PNS serta merancang model solusi baru untuk meningkatkan perilaku birokrasi inovatif pada Unit Organisasi Kemdikbudristek. Oleh karena inilah, peneliti tertarik untuk menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kuantitatif. Maka dengan identifikasi jalur, Komitmen Organisasional (M_1) dan Kinerja Pegawai (M_2) sebagai variabel mediator. Variabel perantara ini dapat digunakan untuk menentukan apakah Kepemimpinan (X_1) dan Motivasi (X_2), sebagai variabel independen, diharuskan melewati variabel perantara atau dapat dilanjutkan langsung ke tujuan akhir untuk mencapai target akhir (variabel dependen terakhir), yaitu Perilaku Birokrasi Inovatif (Y).

1.1.1 *Research Gap* antara Kepemimpinan, Motivasi, Komitmen Organisasional, Kinerja Pegawai, dan Perilaku Kerja Inovatif

Pentingnya perilaku kerja inovatif dalam organisasi birokrasi khususnya dalam pemerintahan telah menjadi perhatian, mengingat faktor manusia (SDM) yang ada dalam organisasi menjadi penentu utama. Dilihat dari aspek *antecedent*/ penyebab dan akibat/ konsekuensi, terdapat berbagai temuan penelitian tentang kinerja pegawai. Munculnya perbedaan dalam temuan penelitian ini menjadi pintu masuk untuk penelitian ini, yang bertujuan untuk menjembatani kesenjangan antara penelitian kinerja pegawai dan perilaku kerja inovatif.

- a) Hasil penelitian Lor dan Hassan (2017) menemukan bahwa hanya perilaku kepemimpinan yang suportif dan transformatif yang memiliki dampak yang menguntungkan dan signifikan terhadap kinerja pegawai. Mereka menemukan bahwa tiga gaya kepemimpinan lainnya, seperti *servant leadership*, kepemimpinan partisipatif, dan kepemimpinan transaksional, tidak berpengaruh pada kinerja pegawai. Hanya perilaku kepemimpinan

transformatif dan suportif, menurut penelitian, yang berdampak langsung pada kinerja pegawai.

- b) Muchtar (2016) menemukan dalam penelitiannya bahwa motivasi kerja tidak berpengaruh terhadap kinerja pegawai.
- c) Temuan penelitian Moshood, et.al. (2019) mengungkapkan bahwa ketiga elemen komitmen pegawai semuanya memiliki pengaruh individual terhadap kinerja perusahaan manufaktur. Namun, hasil regresi berganda menunjukkan bahwa jika digabungkan dengan elemen komitmen pegawai lainnya, komitmen afektif tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja perusahaan manufaktur. Komitmen kontinyu tidak sama-sama berpengaruh signifikan terhadap kinerja perusahaan manufaktur, sedangkan komitmen normatif berpengaruh signifikan terhadap kinerja perusahaan manufaktur. Studi ini menyimpulkan bahwa komitmen pegawai meningkatkan kinerja perusahaan manufaktur di Nigeria. Dengan demikian hasil tersebut menunjukkan bahwa komitmen pegawai sangat penting untuk keberhasilan organisasi. Namun komitmen afektif dan komitmen berkelanjutan jika digabungkan dengan elemen komitmen pegawai lainnya tidak berpengaruh signifikan terhadap komitmen pegawai. Oleh karena itu, komitmen normatif merupakan pendorong utama kinerja perusahaan.
- d) Tujuan dari penelitian Leong dan Rasli (2014) adalah untuk mengetahui bagaimana pegawai berperilaku kerja yang inovatif untuk mencapai kinerja. Penelitian tersebut telah menggabungkan teori peran dan teori kognitif sosial dari perilaku kerja inovatif dan literatur kinerja untuk mempelajari pegawai sebuah organisasi otomotif di Malaysia. Hasil penelitian menunjukkan tidak ada perbedaan signifikan pada hubungan perilaku kerja inovatif dan kinerja pegawai jika berdasarkan gender dan tingkat pendidikan. Namun, analisis mengungkapkan bahwa pegawai, yang dipekerjakan lintas fungsi dan berurusan dengan pelanggan, cenderung menunjukkan kecenderungan kinerja yang tinggi.

Menurut data, hubungan antara kinerja pegawai dengan variabel antesedennya tidak konsisten. Perbedaan temuan antara peneliti menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan penelitian yang dapat diisi oleh penelitian ini, seperti hubungan antara kepemimpinan dan kinerja pegawai, motivasi dan kinerja pegawai,

komitmen organisasi dan kinerja individu, serta hubungan antara persuasi pegawai dan kinerja individu. Akibatnya, penelitian ini didasarkan pada kesenjangan penelitian yang sudah ada.

1.1.2 Kesenjangan Empirik (*Empirical Gap*)

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dinilai berkinerja di bawah standar. Pada tahun 2017, Badan Kepegawaian Negara (BKN) melakukan uji kompetensi terhadap sekitar 3.000 pejabat sipil. Berdasarkan temuan asesmen dan kompetensi tersebut, diketahui bahwa kualitas pegawai negeri sipil Indonesia agak rendah sehingga kinerjanya kurang optimal. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya adalah kurangnya motivasi (Angga, 2017).

Fakta bahwa opini publik saat ini tentang pegawai negeri biasanya bernada miring. Kesulitan-kesulitan tersebut antara lain terkait produktivitas kerja dan etos kerja aparatur pemerintah yang dinilai rendah, kurang disiplin, tidak terlayani dengan baik, kurang transparan, tidak memberikan nilai tambah, sering mengadu, dan korup, antara lain. Kinerja pegawai negeri sipil dinilai masih di bawah standar jika dibandingkan dengan pegawai swasta. Pengukuran kinerja pegawai swasta lebih terukur dalam hal memberi penghargaan dan menghukum pegawai, merekrut, mempromosikan, dan mentransfer pegawai, serta lebih transparan.

Beberapa upaya peningkatan kinerja organisasi, dengan jalan melibatkan pegawai dengan memancing ide inovatif mereka sudah banyak dilakukan. Pegawai yang inovatif ini memiliki peran strategis karena merekalah yang berada di garis depan menangani operasionalisasi pekerjaan sehari-hari. Mereka dituntut untuk menguasai segala permasalahan yang ada, menghindari pemborosan yang tidak perlu ada yang dapat menyebabkan kerugian negara.

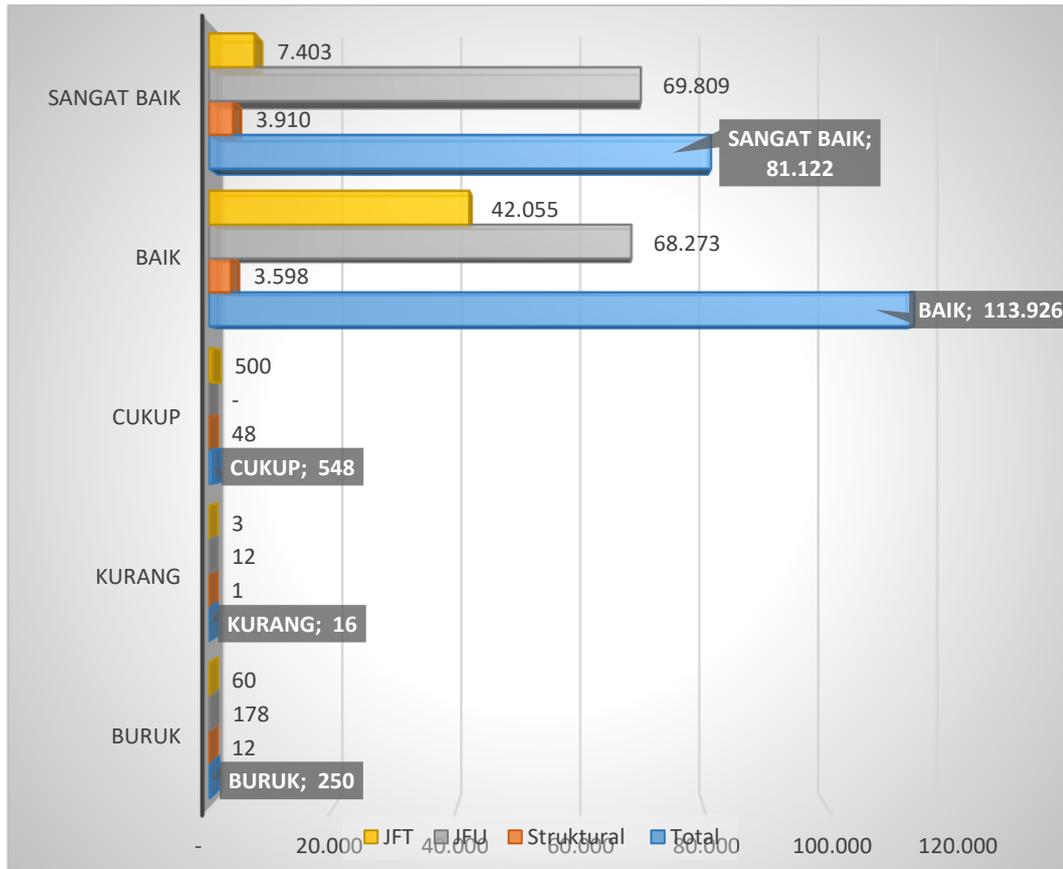
Permasalahan birokrasi pemerintah, terkait struktur organisasi, uraian tugas hingga disposisi Pimpinan seringkali membuat para PNS juga dinilai lamban dalam bekerja. Pejabat tinggi negara berusaha menapaki terobosan baru dengan berbagai undang-undang dan peraturan. Seluruh kementerian dan lembaga (K/L) serta

pemerintah daerah (Pemda) diharapkan berkomitmen untuk melakukan reformasi birokrasi yang sudah digulirkan sejak tahun 2011, namun pada prosesnya masih terdapat permasalahan yang memerlukan solusi yang lebih baik.

Keberhasilan perusahaan swasta dalam mereformasi yang mendorong lebih cepat berkembang, dapat diadopsi di instansi pemerintah. Untuk melayani masyarakat, pegawai negeri sipil (PNS) harus lebih kreatif dalam bekerja. Perubahan ekspektasi lingkungan eksternal terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik, serta percepatan program reformasi birokrasi, mendukung terciptanya program inovasi pelayanan publik. Pada tahun 2025, pemerintah ingin mencapai tujuan pemerintahan kelas dunia (*World Class Government*). Pegawai Negeri Sipil sebagai pelayan publik dituntut untuk kreatif dalam menciptakan inovasi, namun terhambat oleh kapasitas dan kapabilitas sumber daya aparatur yang terbatas.

Asman Abnur, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN RB), menggambarkan kinerja pegawai negeri sipil sebagai salah satu perhatian PNS yang paling signifikan di tahun 2017. (Sugianto, 2017). Dengan kondisi PNS tersebut, tidaklah heran jika banyak keluhan masyarakat terkait kinerja mereka seperti: cara kerjanya lambat, bertele-tele, sulit mengurus perizinan (Sugianto, 2017). Supranawa, Sekretaris Utama Badan Kepegawaian Nasional (BKN), mengaku sering mendengar keluhan, terutama terkait kinerja aparatur pemerintah yang tidak bisa mengikuti ritme kerja (Wicaksono, 2019). Padahal, Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan tentang pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan prinsip profesionalisme, proporsionalitas, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi guna mencapai kinerja birokrasi. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah, namun masih banyak kekurangan.

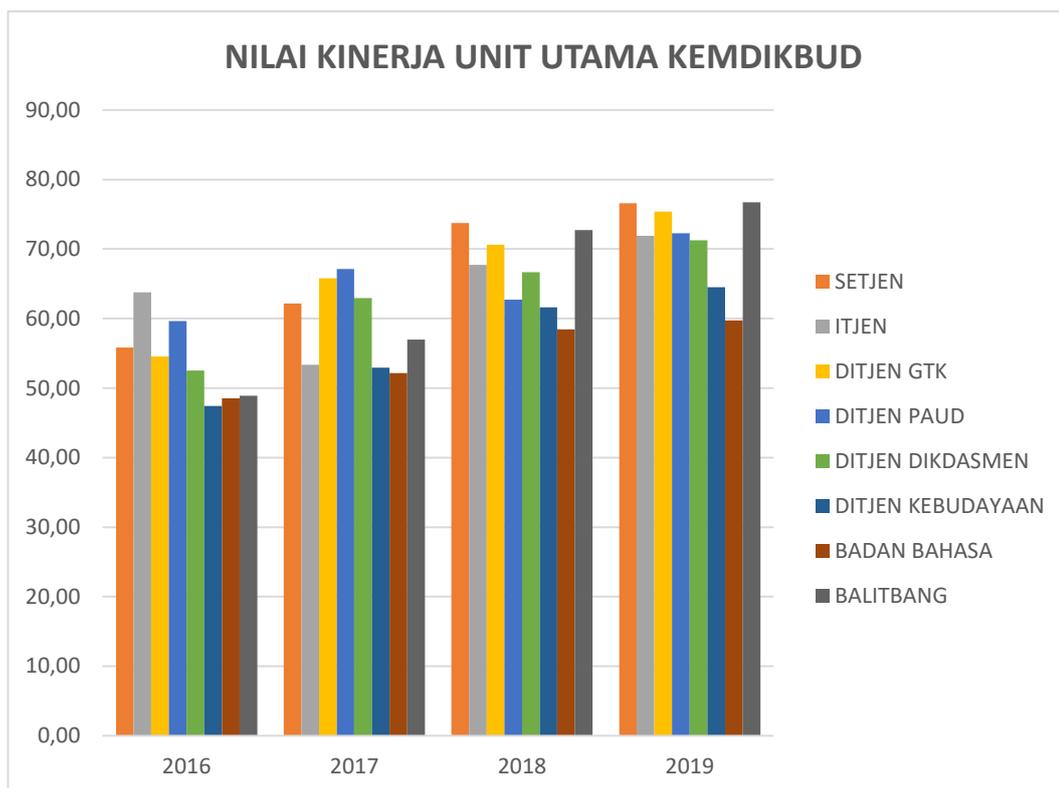
Berikut disajikan grafik penilaian kinerja PNS tahun 2019 (Badan Kepegawaian Negara, 2019).



Gambar 1. 1 Grafik Penilaian Kinerja PNS
(Diadaptasi dari Buku Data Statistik BKN, 2019)

Hasil pelaporan penilaian kinerja pegawai negeri pada grafik di atas menunjukkan bahwa distribusi penilaian kinerja dalam kategori sangat baik dan baik melebihi jumlah pegawai negeri sipil di Indonesia. Hanya sebagian kecil dari seluruh pegawai negeri sipil di Indonesia yang termasuk dalam kategori cukup, kurang, dan buruk (Badan Kepegawaian Negara, 2019).

Adapun evaluasi atas implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan penilaian atas fakta objektif pemerintah dalam mengimplementasikan sistem akuntabilitas kinerja yang bertujuan untuk memperoleh informasi tentang implementasi SAKIP, menilai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, memberikan saran perbaikan untuk peningkatan kinerja dan penguatan akuntabilitas instansi pemerintah, serta memonitor tindak lanjut rekomendasi hasil evaluasi periode sebelumnya. Berikut ini disajikan grafik penilaian SAKIP untuk masing-masing Unit Utama Kemdikbud periode tahun 2016-2019.



Gambar 1. 2 Grafik Nilai Kinerja Kemdikbud Tahun 2016- 2019

(Sumber: Kemdikbud, diolah Peneliti (2020))

Hasil penilaian SAKIP untuk masing-masing Unit Utama Kemdikbud pada grafik di atas menggambarkan bahwa terdapat fluktuasi kenaikan dan penurunan peringkat SAKIP pada kurun waktu tahun 2016 sampai dengan tahun 2019. Bahkan dari grafik di atas dapat diketahui bahwa masih terdapat unit organisasi yang memperoleh nilai SAKIP yang kurang dari 60. (Kemdikbud, 2019).

Kebutuhan untuk mengembangkan sumber daya manusia (SDM) yang unggul dan penilaian 360 derajat merupakan tonggak penting untuk mencapai tujuan Indonesia Maju pada tahun 2045, yang dibuktikan dengan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS. Tujuan Penilaian Kinerja PNS adalah untuk memastikan bahwa pengembangan PNS dilakukan secara objektif dan berdasarkan prestasi dan sistem karir. Evaluasi didasarkan pada perencanaan kinerja pada tingkat individu, unit, dan organisasi, dengan mempertimbangkan target, pencapaian, hasil, dan manfaat yang direalisasikan, serta perilaku PNS. Menurut Pasal 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) bahwa kinerja pegawai negeri dinilai berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut.

Dhyah Mutmainnah, 2021

**MODEL PENINGKATAN PERILAKU BIROKRASI INOVATIF PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA UNIT UTAMA KEMDIKBUDRISTEK**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

a. harus objektif; b. harus dapat diukur; c. harus dapat dipertanggungjawabkan; d. harus partisipatif; dan e. harus transparan. Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Sekretaris Utama Supranawa Yusuf mengakui sebagian besar Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki kinerja dan prestasi yang sangat baik. Namun, kenyataannya tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Masih terdapat ketidaksesuaian antara nilai kinerja dengan fakta di lapangan dalam pengelolaan kinerja PNS yang menjadi perhatian (Wicaksono, 2019).

Menurut Armstrong dan Baron (1998:16), berbagai faktor mempengaruhi kinerja pegawai, termasuk faktor kepemimpinan, yang ditentukan oleh tingkat dorongan, bimbingan, dan dukungan yang diberikan oleh manajer dan pemimpin tim. Sebagai pemimpin dari suatu lembaga kementerian, seorang Menteri mendelegasikan kepada Direktur Jenderal (Dirjen) yang kemudian didelegasikan lagi kepada Direktur pada Direktorat-direktorat Kemdikbudristek terkait tanggung jawab mengembangkan staf, gaya kepemimpinan, dan pelaksanaan pekerjaan di lembaganya. Kemampuan pimpinan Direktur untuk berinteraksi dengan bawahan dan staf, serta kemampuan menangani manajemen anggaran, pengembangan staf, penjadwalan, pengembangan budaya kerja, prosedur operasional, dan penilaian kinerja, menentukan seberapa efektif kepemimpinan mereka. Selanjutnya, untuk mencapai pengelolaan kelembagaan yang baik, pemimpin harus memiliki keterampilan yang sesuai dengan tanggung jawabnya. Cole (2005) mendefinisikan kepemimpinan sebagai proses yang dinamis, satu orang mempengaruhi orang lain untuk berkontribusi secara sukarela pada realisasi dan pencapaian tujuan; aspirasi nilai-nilai kelompok yang mewakili esensi kepemimpinan adalah membantu kelompok atau organisasi untuk mencapai pembangunan dan pertumbuhan yang berkelanjutan.

Agar program-program lembaga yang dibinanya dapat berjalan dengan efektif, para Kepala Unit Organisasi harus memiliki kepemimpinan yang kuat agar dapat melaksanakan kewajiban manajerial dan menjawab kebutuhan yang berubah saat ini. Kepala Unit Organisasi juga diharapkan memiliki kompetensi sosial yang meliputi kepedulian dan kemampuan bekerjasama, serta kemampuan untuk meningkatkan kompetensinya sehingga berdampak pada motivasi kerja bawahannya. "Kepemimpinan terdiri dari metode, bukan sihir" (Schmoker, 2001,

hal 19). Kepemimpinan dan gaya kepemimpinan yang berbeda memiliki dampak besar pada bagaimana pegawai bekerja dan tumbuh, untuk memimpin hasil organisasi yang positif. Nel dkk. (2004) telah menggambarkan kepemimpinan sebagai proses saat satu orang membujuk orang lain untuk mencurahkan upaya dan kemampuan mereka secara sukarela dan antusias menuju pencapaian tujuan kelompok atau organisasi.

Tantangan saat ini adalah menilai kinerja, penilaian prestasi kerja saat ini belum dapat memotret kinerja PNS sebenarnya. Dengan *directive leadership* (Daft, 2015), bawahan mampu mengalokasikan tugas secara efektif dan mendapat bimbingan. Senada dengan peran kepemimpinan, Armstrong dan Baron (1998:16) menyebutkan bahwa motivasi dan komitmen mempengaruhi kinerja dan menyebutnya sebagai *personal factors*. Metode untuk memotivasi pegawai harus mempertimbangkan karakteristik individu dari pegawai tersebut. Teori motivasi yang dikembangkan oleh Abraham H. Maslow dalam Robbins (2015: 128) pada dasarnya berkisar pada keyakinan bahwa manusia memiliki lima tingkatan atau hierarki kebutuhan: (1) kebutuhan fisiologis, seperti lapar, haus, istirahat, dan seks; (2) kebutuhan akan rasa aman (*safety need*), tidak hanya secara fisik, tetapi juga mental, psikologis, dan intelektual; dan (3) kebutuhan akan kasih sayang (*belonging*), (4) kebutuhan akan harga diri (*esteem needs*), yang pada umumnya tercermin dalam berbagai simbol-simbol status; dan (5) aktualisasi diri (*self actualization*), dalam arti memungkinkan seseorang untuk menyadari potensinya dan mengubahnya menjadi keterampilan yang sebenarnya. Setiap orang memiliki keinginan yang berbeda-beda, menurut McClelland dalam Robbins (2015:131). Individu dibagi menjadi tiga kategori berdasarkan kebutuhan mereka. Individu yang memiliki hasrat membara untuk mencapai suatu tujuan adalah yang pertama kali muncul di benaknya. Individu dengan keinginan untuk kekuasaan adalah kelompok kedua. Individu yang memiliki keinginan kuat untuk diterima oleh orang lain dalam hubungan interpersonal adalah kelompok ketiga.

Kinerja organisasi, selain itu, akan dinilai dari sejauh mana pegawai memiliki komitmen terhadap organisasi dalam menjalankan tugas sesuai fungsinya sesuai yang diutarakan Beer (2009: 19). Komitmen pegawai akan menunjukkan keseriusannya dalam menjalankan kewajiban dan fungsinya (Simmons, 2005).

Secara umum, komitmen organisasi dapat diartikan sebagai keterikatan seorang pegawai dengan organisasi tempat mereka bekerja. Organisasi membutuhkan komitmen untuk mempertahankan sumber daya manusia yang kompeten dalam organisasi. Meyer dan Allen (1997) mendefinisikan komitmen organisasi sebagai konstruk psikologis yang menunjukkan hubungan anggota organisasi dengan organisasi mereka dan memiliki implikasi bagi keputusan individu untuk melanjutkan keanggotaan dalam organisasi.

Penelitian ini mengarah pada pemahaman bahwa kinerja pegawai merupakan perilaku kerja pada level individu yang memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan perilaku birokrasi inovatif pada level organisasi, berdasarkan tinjauan teori, konsep, isu yang telah diangkat, *research gap*, dan fenomena empiris. Unsur-unsur yang mempengaruhi perilaku seseorang secara jelas diidentifikasi oleh teori atribusi, teori pertukaran sosial, teori pembelajaran sosial, teori identitas sosial, teori penetapan tujuan, dan teori harapan.

Berdasarkan teori perilaku yang dikemukakan di atas, dapat dinyatakan bahwa faktor internal seperti motivasi dan komitmen organisasi mempengaruhi kinerja pegawai pada tingkat individu. Akibatnya, elemen kepemimpinan dan motivasi dipandang sebagai faktor internal yang berdampak pada pembentukan kinerja pegawai pada level individu dan perilaku birokrasi inovatif pada level organisasi.

Kinerja digambarkan sebagai kemampuan seseorang untuk melakukan tugas dengan sukses. Kinerja pegawai merupakan hasil usaha seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepadanya dalam rangka memenuhi tujuan kerja. Pegawai dapat berhasil di tempat kerja jika mereka memiliki tingkat kinerja yang tinggi. Kinerja pegawai merupakan salah satu variabel penentu kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk mencapai tujuannya. Akibatnya pimpinan lembaga atau organisasi harus memperhatikan kinerja pegawai, karena penurunan kinerja pegawai dapat merusak kinerja lembaga atau organisasi secara keseluruhan.

Dari pemaparan di atas, maka penelitian ini bermaksud untuk mengkaji pengaruh kepemimpinan dan motivasi terhadap perilaku kerja inovatif melalui komitmen organisasional dan kinerja pegawai pada level individu dan level

organisasi. Setelah memperoleh gambaran mengenai kinerja PNS pada unit organisasi Kemdikbudristek, penelitian ini akan memberikan rekomendasi bagaimana untuk dapat meningkatkan perilaku birokrasi inovatif. Selain kepemimpinan yang dirasakan belum sesuai harapan, komitmen para pegawai untuk berkinerja juga menjadi sorotan. Dapat diketahui komitmen yang manakah yang harus diperkuat. Hasil–hasil pekerjaan masih lemah dalam memberikan manfaat, sehingga seringkali dinilai kurang inovatif. Diharapkan bahwa temuan penelitian ini akan membantu organisasi menemukan solusi untuk memastikan bahwa personel mereka berkinerja cukup baik untuk mencapai tugas mereka.

Penelitian ini menganalisis tentang perilaku birokrasi inovatif yang ditinjau dari hubungan variabel anteseden dari komitmen organisasional dan kinerja pegawai (yaitu variabel kepemimpinan dan motivasi) serta hubungan komitmen organisasional dan kinerja pegawai dengan variabel konsekuensinya (yaitu perilaku birokrasi inovatif) khususnya pada Unit Utama Kemdikbudristek. Dari penelitian ini menghasilkan temuan yang diformulasikan dalam: “Model Peningkatan Perilaku Birokrasi Inovatif Berbasis Strategi Kinerja Integratif”.

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini mengkaji pengaruh kepemimpinan, motivasi, dan komitmen organisasional terhadap perilaku birokrasi inovatif yang dimediasi oleh kinerja pegawai. Berikut ini adalah pertanyaan penelitian yang telah dikembangkan untuk menjawab topik dalam penelitian ini.

- 1) Bagaimana gambaran tingkat kepemimpinan, tingkat motivasi, tingkat komitmen organisasional, tingkat kinerja PNS, dan perilaku birokrasi inovatif pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek)?
- 2) Apakah terdapat pengaruh Kepemimpinan dan Motivasi terhadap Komitmen Organisasional PNS pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek)?
- 3) Apakah Komitmen Organisasional memediasi pada pengaruh Kepemimpinan dan Motivasi terhadap Kinerja Pegawai pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek)?

- 4) Apakah Komitmen Organisasional dan Kinerja Pegawai memediasi pengaruh Kepemimpinan dan Motivasi terhadap Perilaku Birokrasi Inovatif PNS pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek)?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk memperoleh temuan tentang gambaran tingkat kepemimpinan, tingkat motivasi, tingkat komitmen organisasional, tingkat kinerja PNS, dan perilaku birokrasi inovatif pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek).
- 2) Untuk mengetahui pengaruh Kepemimpinan dan Motivasi terhadap Komitmen Organisasional PNS pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek).
- 3) Untuk mengetahui Komitmen Organisasional memediasi pada pengaruh Kepemimpinan dan Motivasi terhadap Kinerja Pegawai pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek).
- 4) Untuk mengetahui Komitmen Organisasional dan Kinerja Pegawai memediasi pengaruh Kepemimpinan dan Motivasi terhadap Perilaku Birokrasi Inovatif PNS pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek).

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat bagi berbagai pihak baik secara teoretis maupun secara praktis:

a) Secara Teoretis

- (1) Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual bagi kemajuan ilmu manajemen sumber daya manusia, khususnya dalam hal bagaimana meningkatkan kinerja pegawai. Penciptaan konsep dan konstruksi kepemimpinan, motivasi, dan komitmen organisasi juga diberikan dalam penelitian ini. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan

dapat memberikan kontribusi kebaruan dalam upaya peningkatan kinerja pegawai, khususnya di kalangan pegawai negeri sipil, dan inovasi birokrasi di tingkat organisasi, dalam bentuk model solusi (*hybrid model*) yang berbeda dari model asli yang dikemukakan oleh menghilangkan hubungan variabel yang tidak signifikan.

- (2) Bagi lembaga yang dijadikan lokasi penelitian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran atas kesiapan kinerja PNS pada Unit Utama Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemdikbudristek) menyongsong inovasi birokrasi sehingga dapat menjadi bahan analisis dan pertimbangan atas kebijakan yang akan dijalankan.
- (3) Bagi peneliti, penelitian ini bertujuan untuk memberikan keahlian dan pengetahuan dalam pengembangan Ilmu Manajemen, khususnya dalam implementasi Perilaku Organisasi dan MSDM Strategik pada instansi pemerintahan.

b) Secara praktis

- (1) Memberikan gambaran tingkat kinerja PNS yang mencerminkan kesiapan penerapan kebijakan untuk meningkatkan birokrasi yang inovatif.
- (2) Memberikan rekomendasi dan bahan pertimbangan terkait kebijakan yang akan diambil oleh Kemdikbudristek dalam menyongsong penerapan kebijakan untuk meningkatkan birokrasi yang inovatif.
- (3) Bagi lembaga yang dijadikan lokasi penelitian, akan memperoleh solusi untuk meningkatkan komitmen organisasional dan kinerja PNS dalam rangka melakukan perbaikan secara berkelanjutan (*continuous improvement*) terkait kepemimpinan dan motivasi pegawai dalam meningkatkan birokrasi inovatif.
- (4) Temuan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti lain dalam hal memberikan informasi, menjadi referensi, dan menginspirasi mereka untuk melakukan penelitian tambahan tentang tema-tema yang relevan dengan peningkatan kinerja, khususnya kinerja PNS.

1.5. Sistematika Disertasi

Sistematika Disertasi merupakan gambaran utuh disertasi, sebagaimana dituangkan dalam Daftar Isi. Disertasi ini terdiri dari lima bab. Bab pertama adalah

Dhyah Mutmainnah, 2021

**MODEL PENINGKATAN PERILAKU BIROKRASI INOVATIF PEGAWAI NEGERI SIPIL
PADA UNIT UTAMA KEMDIKBUDRISTEK**

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

pendahuluan yang memuat penjelasan mengenai latar belakang, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika disertasi. Fokus masalah dan tujuan penelitian merupakan dasar pemikiran atas penelitian yang dilakukan. Manfaat penelitian ini secara teoretis dan praktis disajikan bagi para pembaca. Struktur organisasi penelitian yang menjelaskan tentang apa saja materi yang dibahas dalam bab-bab penelitian ini pun akan dijelaskan di bab ini. Selanjutnya pada bab yang kedua, disajikan teori – teori kajian pustaka yang digunakan secara mendalam sesuai dengan tema penelitian yang diambil, peraturan perundang-undangan serta teori-teori yang relevan pada penelitian – penelitian sebelumnya, posisi penelitian yang akan dilakukan, juga kerangka berpikir serta hipotesis yang mendasari dan mendukung penelitian ini. Pada bab ketiga dijelaskan mengenai desain penelitian, metode yang digunakan dalam mengolah data, definisi operasional variabel, populasi dan sampel, sumber data penelitian, teknik pengumpulan serta teknik analisis data. Hasil Penelitian dan Pembahasan disajikan di bab keempat. Paparannya dimulai dari pengolahan data dan hasil penelitian. Pembahasan dan analisis hasil penelitian merujuk pada fakta empiris, konsep dan hasil penelitian sebelumnya. Pengembangan model hipotetik kinerja PNS dan perilaku birokrasi inovatif dirumuskan sebagai *novelty* penelitian. Bab kelima merupakan bab terakhir, yang berisi kesimpulan dan implikasi temuan penelitian, serta saran untuk penelitian selanjutnya, serta pihak-pihak yang dapat memanfaatkan hasil penelitian untuk mengoptimalkan upaya mengatasi permasalahan terkait kinerja Pegawai Negeri Sipil dan perilaku birokrasi inovatif pada level organisasi.