

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Tujuan pemberian otonomi daerah yang dirumuskan dalam Undang-Undang no. 22 tahun 1999 adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam bingkai prinsip-prinsip *good governance* dan *national unity*. Hal ini merupakan sinergi antara komponen pemerintah, swasta, dan masyarakat, serta mendukung daya saing pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi daerah, dimana setiap organisasi pemerintah daerah perlu membangun sumber daya manusia yang profesional dan berkompotensi tinggi yang akan menjadi pusat keunggulan pemerintah.

Dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) serta mewujudkan pelayanan *public* yang baik, efisien, efektif dan berkualitas tentunya perlu didukung adanya Sumber Daya Manusia (SDM). SDM merupakan salah satu asset yang mempunyai peran penting dalam suatu organisasi, baik organisasi swasta maupun organisasi *public*. betapapun majunya teknologi, berkembangnya informasi, tersedianya modal, dan memadainya bahan, jika tidak didukung dengan kemampuan SDM yang memadai, akan sulit bagi suatu organisasi untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, sumber daya manusia harus dikelola dengan baik, sehingga dapat menghasilkan SDM yang berkualitas. Hal ini tentunya akan memberikan manfaat yang besar bagi organisasi dan masyarakat disekitarnya.

Keberadaan pegawai atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) sangat dibutuhkan, khususnya PNS yang profesional, bertanggung jawab, adil, jujur dan kompeten dalam bidangnya. Dengan kata lain, PNS dalam menjalankan tugas tentunya harus berdasarkan pada profesionalisme dan kompetensi sesuai kualifikasi bidang ilmu yang dimilikinya, dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Pegawai perlu diberikan dan dilakukan pembinaan yang sistematis melalui berbagai kebijakan dan instrumen pembinaan, salah satu instrumen itu dapat mengalahkan karyawan pada tingkat kompetensi yang diinginkan.

Adanya perubahan Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintah Daerah, dimana Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974 telah diubah dengan Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tanggal 7 Mei 1999, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, telah membawa berbagai perubahan dalam tatanan organisasi pemerintah daerah, termasuk perubahan dalam pengelolaan sumber daya aparatur yang masih diatur dengan Undang-Undang nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian.

Pada Peraturan Menpan No.15/2008 merupakan cetak biru reformasi birokrasi hingga tahun 2025. Ditambahkan, reformasi birokrasi bukan berada di ruang hampa, karena itu harus melihat kondisi obyektif negara ini. Reformasi birokrasi memang butuh *remunerasi* atau pemberian gaji yang baik sebagai salah satu upaya untuk menekan penyimpangan oleh aparatur negara, Pada dasarnya, reformasi birokrasi adalah perubahan *mindset* dan *cultural set*, dari penguasa menjadi pelayan, dari wewenang menjadi peranan, dari jabatan

menjadi amanah, dari ego sektoral menjadi ego nasional, dan dari *output* menjadi *outcome*. Selain itu mengubah sistem manajemen berbasis kinerja, yang meliputi bidang tatalaksana, kelembagaan, SDM, budaya kerja dan informasi teknologi (IT). Oleh karena itu reformasi birokrasi merupakan proses panjang yang harus dilaksanakan secara konsisten.

Perubahan paradigma dalam berpemerintahan juga menuntut adanya perubahan dalam proses pengangkatan pegawai dalam pembenahan manajemen sumber daya aparatur pemerintah daerah yang berbasis kompetensi. Dengan demikian, masalah kompetensi yang sering didengungkan di lingkungan birokrasi bukan hanya sebagai wacana, tetapi benar-benar diimplementasikan secara nyata.

Masalah lain yang amat mengganggu kinerja birokrasi pemerintah, adalah penempatan pegawai dalam jabatan yang tidak didasarkan pada kompetensi. Persyaratan jabatan struktural yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 100 Tahun 2000 lebih menitikberatkan pada persyaratan administratif, seperti pangkat terendah, Daftar Urutan Kepangkatan (DUK), dan Daftar Penilaian Prestasi Pegawai (DP3). Masalahnya, di lingkungan PNS, pangkat tidak selalu mencerminkan kompetensi atau prestasi, karena pangkat ditetapkan berdasar ijazah tertinggi yang dimiliki pegawai serta masa kerja di pemerintahan. Sebagai contoh, tamatan SD diberi pangkat awal I/a, tamatan SLTA II/a, dan tamatan S1 III/a, dengan tidak membedakan jenis keahlian yang mereka miliki. Setelah itu, setiap empat tahun, pangkat mereka naik ke jenjang lebih tinggi sampai ke pangkat puncak, atau pangkat tertinggi yang dapat dicapainya.

PP No 99/2000 juga kurang memacu PNS mengikuti pendidikan lebih lanjut karena dengan tetap ada di kantor, pangkat yang bersangkutan akan lebih cepat naik, meski kompetensi yang dimiliki tetap. Sementara itu, pendidikan tambahan, yang sebenarnya lebih berarti bagi peningkatan kompetensi, kurang dihargai. PP ini banyak dikritik, namun sampai hari ini masih tetap diberlakukan.

Fenomena rendahnya kinerja PNS terbukti dengan masih banyaknya PNS terkesan menganggur dan sering keluar saat jam kerja di Kab. Lamongan (Selasa, 15 Desember 2009 <http://regional.kompas.com>). Data laporan tahunan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi tahun 2009 Badan Kepegawaian Daerah (BKD) tercatat 12 pegawai yang terkena sanksi indisipliner dan dari 12 pegawai yang bermasalah tersebut tingkat capaian pada penanganan kasus disiplin yang hanya 70% atau 7 orang dari rencana yang telah ditetapkan yaitu 12 orang, sehingga rencana yang telah ditetapkan tersebut tidak berhasil dikerjakan atau direalisasikan secara penuh oleh pegawai BKD Kabupaten Lamongan.

Hal tersebut tidak terlepas dari rendahnya kinerja BKD selaku pengendali dan pembina seluruh PNS daerah. BKD Kab. Lamongan yang mempunyai visi terwujudnya pembinaan, kesejahteraan, pelayanan, dan profesionalisme pegawai yang lebih baik dan maju untuk mendukung terlaksananya *good government* dan salah satu dari misi BKD yaitu mewujudkan peningkatan kualitas SDM aparatur melalui pendidikan, pelatihan dan peningkatan disiplin PNS.

Disiplin merupakan salah satu unsur yang dapat menunjang profesionalisme kinerja, oleh sebab itu penindakan secara tegas pada PNS yang melanggar sangat diwajibkan, karena akan berdampak langsung terhadap citra dan kinerja pemerintahan daerah.

Kinerja menurut Bernardi & Russel (1998:239) yaitu, "*Performance is defined as the record of outcomes produce on a specified job function or activity during a specified time period*", yang artinya, kinerja merupakan catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi tertentu atau kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu.

Hal senada diungkapkan A.A. Anwar Prabu Mangkunegara (2000:67) menyatakan bahwa "Kinerja karyawan (prestasi kerja) adalah hasil dari kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya".

Untuk mengatasi hal tersebut, langkah awal dalam menata kembali sistem perencanaan sumber daya manusia adalah tersedianya sistem manajemen dan sistem penilaian kinerja yang jelas, yang dapat dijadikan alat untuk mengukur kemampuan pegawai secara tepat pada setiap bidang dan unit, karena pada setiap bidang dan unit dibutuhkan kemampuan yang berbeda pula.

Penilaian kinerja merupakan bagian penting dari suatu organisasi, karena berpengaruh terhadap manajemen pengembangan SDM. Penilaian kinerja menurut Milkovich dan Boudreu (1997:100) merupakan suatu proses untuk mengukur kinerja karyawan dengan membandingkan hasil kerja dengan

standar kerja yang telah ditetapkan. Hal senada diungkapkan oleh Bernardin & Russell, (1998:59), merupakan suatu cara mengukur kontribusi-kontribusi dari individu-individu anggota organisasi kepada organisasinya. Dubrin, et. al, (1996) dalam Sihotang (2007:186) mengatakan bahwa penilaian kinerja memiliki 2 (dua) kepentingan yaitu kepentingan bagi karyawan dan bagi organisasi. Bagi karyawan dapat memberikan umpan balik tentang kemampuan, kekurangan-kekurangan dan potensi-potensi yang ada, yang pada gilirannya nanti dapat dikembangkan untuk meningkatkan kinerja, sedang bagi organisasi sangat penting arti dan peranannya dalam pengambilan keputusan tentang berbagai hal, seperti identifikasi kebutuhan karyawan, promosi, pemberian imbalan, dan berbagai aspek lain.

Penilaian kinerja merupakan kegiatan mengukur atau menilai serta menetapkan seorang pegawai/karyawan sukses atau gagal dalam melaksanakan pekerjaannya dengan menggunakan standar pekerjaan sebagai tolak ukurnya. Sistem penilaian kinerja atau prestasi kerja pada pegawai negeri sipil secara formal tertuang pada PP No. 10 tahun 1979 tentang penilaian pelaksanaan pekerja PNS atau lebih dikenal DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil). Penilaian kinerja tersebut dilaksanakan menggunakan DP3, dengan unsur-unsur yang terdapat di dalamnya, meliputi: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan.

Penilaian prestasi kerja bertujuan untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan karyawan, sehingga proses umpan balik sebagai motivator dapat berjalan dengan baik untuk memperbaiki kesalahan karyawan dalam bekerja

dan penentuan alokasi *reward* yang sesuai dengan prestasi kerja masing-masing karyawan.

Pengembangan kompetensi pegawai dilakukan agar dapat memberikan hasil yang sesuai dengan tujuan dan sasaran organisasi dengan standar kinerja yang telah ditetapkan. Kompetensi menyangkut kewenangan setiap individu untuk melakukan tugas atau mengambil keputusan sesuai dengan peranannya dalam organisasi yang relevan dengan keahlian, pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki. Kompetensi yang dimiliki karyawan secara individual harus mampu mendukung pelaksanaan strategi organisasi dan mampu mendukung setiap perubahan yang dilakukan manajemen. Dengan kata lain kompetensi yang dimiliki individu dapat mendukung sistem kerja berdasarkan tim.

Kompetensi menurut Lyle M. Spencer dan Signe M. Spencer (1993:9), *competency is an underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion-referenced effective and/or superior performance in a job or situation*, artinya bahwa kompetensi merupakan karakteristik dasar manusia yang dari pengalaman nyata (nampak dari perilaku) ditemukan mempengaruhi, atau dapat dipergunakan untuk memperkirakan (tingkat) performansi di tempat kerja atau kemampuan mengatasi persoalan pada suatu situasi tertentu. Oleh karena itu kompetensi merupakan bagian dalam dan selamanya ada pada kepribadian seseorang dan dapat memprediksikan tingkah laku dan performansi secara luas pada semua situasi dan *job tasks*.

Oleh karena itu, untuk mengetahui seberapa besar pengaruh penilaian kinerja terhadap kompetensi pegawai dan kinerja pegawai, penulis tertarik menyumbang pemikiran untuk peningkatan kinerja individu yang professional

di kantor Pemerintahan Kabupaten Lamongan unit Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang berjudul “*Pengaruh Penilaian kinerja dan Kompetensi Pegawai terhadap Kinerja Pegawai (Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan )*”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah tampak bahwa kinerja mencakup berbagai aspek yang sangat kompleks, karena itu dalam penelitian ini permasalahannya difokuskan pada:

1. Bagaimana pengaruh penilaian kinerja terhadap kompetensi pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan?
2. Bagaimana pengaruh penilaian kinerja terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan?
3. Bagaimana pengaruh kompetensi terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan?
4. Bagaimana pengaruh penilaian kinerja dan kompetensi terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan?

## **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan**

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan utama yang ingin peneliti capai dalam pengaruh sistem penilaian kinerja terhadap kompetensi pegawai dan dan kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan adalah:

1. Mengetahui besarnya pengaruh penilaian kinerja terhadap kompetensi pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan.
2. Mengetahui besarnya pengaruh penilaian kinerja terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan.
3. Mengetahui besarnya pengaruh kompetensi pegawai terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan.
4. Mengetahui besarnya pengaruh penilaian kinerja dan kompetensi pegawai terhadap kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lamongan.

## **2. Manfaat**

Penelitian ini diharapkan akan berguna, baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoretis (Akademik): Hasil penelitian ini dapat dijadikan kajian lebih lanjut mengenai ilmu manajemen manajemen sumber daya manusia khususnya pada organisasi pemerintahan mengenai penilaian kinerja, kompetensi pegawai, dan kinerja pegawai.
2. Secara empiris, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi organisasi pemerintahan khususnya pegawai pada kantor BKD kab. Lamongan, dalam mengelola dan meningkatkan kinerja pegawai maupun organisasi.