

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Kabupaten Samosir merupakan salah satu Kabupaten pemekaran di Propinsi Sumatera Utara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 36 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Samosir dan Kabupaten Serdang Bedagai di Provinsi Sumatera Utara, kabupaten ini dimekarkan dari Kabupaten Toba Samosir dengan tujuan untuk menegakkan kedaulatan rakyat dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat, mendekatkan pelayanan kepada publik lokal dan untuk merespons dan merestrukturisasi jajaran pemerintah daerah dalam rangka mempercepat proses pembangunan sehingga dalam waktu yang cukup singkat dapat sejajar dengan Kabupaten lainnya sehingga secara langsung akan mengangkat harkat dan martabat hidup masyarakat yang ada di Kabupaten Samosir pada khususnya dan Sumatera Utara pada umumnya.

Sebagai daerah pemekaran baru percepatan pembangunan daerah hanya dapat dicapai apabila roda pemerintahan dapat berputar dengan baik sehingga tujuan pembangunan daerah dapat tercapai secara maksimal tentunya dengan mengandalkan potensi sumber daya manusia sebagai penggerak utama roda pemerintahan tersebut. Sumber daya manusia dalam kerangka otonomi daerah dipandang sebagai salah satu elemen yang sangat penting, karena sumber daya manusia sangat memiliki peran sebagai dinamisor dalam pengelolaan proses pemerintahan tersebut, tentunya dengan kompetensi dan kapabilitas moral yang baik akan dapat menunjang cepat atau lambatnya pergerakan roda pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pergerakan roda pemerintahan dipimpin oleh Bupati Sebagai Kepala Pemerintahan yang mana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Pada penelitian ini yang akan diteliti adalah terkait dengan Lembaga Teknis Daerah yang merupakan salah satu unsur pendukung tugas kepala daerah yang bertugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik dalam hal ini menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga Teknis Daerah secara organisasi pemerintahan berbentuk badan, kantor dan rumah sakit, dimana dalam struktur organisasinya Lembaga Teknis yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan setara eselon II, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor setara eselon III, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur ditambah dengan staf yang sebagian besar terdiri dari pegawai negeri sipil dan sebagian lagi tenaga kontrak khusus untuk staf.

Keberhasilan pembangunan daerah akan sangat ditentukan oleh proses manajemen Sumber Daya Manusia atau secara khusus manajemen kepegawaian, salah satunya dengan sistem penilaian kinerja yang efektif. Dalam manajemen kepegawaian penilaian kinerja

pegawai negeri sipil telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 dimana dalam mekanisme penilaian yang dianut adalah dibuat oleh pejabat penilai dan atasan pejabat penilai yang ditandatangani oleh 3 (tiga) pihak yaitu pegawai yang dinilai, oleh pejabat penilai, dan atasan pejabat penilai. Mekanisme ini dalam realitas dilapangan kurang objektif karena masih ditemukannya sistem penilaian yang hanya formalitas dimana pada umumnya pejabat yang menilai hanya menandatangani saja dan tidak berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan dan pada umumnya predikat penilaian selalu disimpulkan baik dan sangat baik.

Realitas kinerja pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Samosir sejak dimekarkan pada tahun 2004 belum seperti yang diharapkan hal ini terlihat dari kemampuan pegawai yang kurang memahami tugas pokok dan fungsi hal ini mungkin diakibatkan ketidaksesuaian latar belakang pendidikan dengan pekerjaan yang dilakukan misalnya ada pegawai yang berlatarbelakang pendidikan STM tetapi pekerjaannya mengarsip surat dan secara nyata dapat dilihat dari kondisi-kondisi yang ditemukan sebagai berikut : prosedur administrasi belum berjalan sebagaimana mestinya, penerapan prosedur administrasi proyek yang kurang sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pemberian tugas tidak sesuai dengan latar belakang yang dimiliki pegawai, jadwal pelaksanaan proyek pembangunan yang tidak tepat waktu, adanya keengganan pegawai untuk bekerja lebih optimal, sifat pegawai yang terlalu feodalistik, kadangkala masih ditemukannya tindakan pegawai yang tidak terpuji di masyarakat seperti bermain judi, minum-minuman keras.

Berdasarkan pengamatan dilapangan dari segi disiplin waktu bekerja masih ditemukannya pegawai yang kurang menggunakan waktu secara baik hal ini dilihat dari masih adanya pegawai hadir lewat dari waktu yang ditentukan misalnya seharusnya jam

masuk kantor adalah pukul 08.00 WIB pagi tetapi hadir pukul 10.00 WIB pagi, dan makan siang dan istirahat pukul 13.00-14.00 WIB tetapi pada kenyataannya masih ditemukannya pegawai yang masuk kembali ke kantor pukul 15.00 WIB, apel pagi yang tidak diikuti secara disiplin. Sedangkan dari sisi loyalitas pegawai terutama antara bawahan terhadap atasan dan sebaliknya, ditemukannya gejala disharmonisasi antara atasan dengan bawahan kadangkala atasan bertindak sendiri tanpa melibatkan bawahan dan kadangkala bawahan tidak kordinasi dengan atasan, ketidaksinkronan kebijakan antara atasan dengan bawahan dalam satu unit kerja dan problem lainnya, disamping itu pegawai dalam menyikapi pekerjaan lebih kepada untuk memperoleh penghasilan, ditemukannya kekurangtelitian pegawai, dan kurangnya kemauan yang kuat untuk mempelajari tugas dan kewajibannya.

Pengamatan pada aspek sikap terhadap pekerjaan misalnya masih ditemukannya pemikiran dalam diri pegawai bahwa pekerjaan itu bukanlah yang harus dikerjakan, kurangnya kerjasama tim dalam pekerjaan, ditemukannya egoisme pegawai dalam mengerjakan pekerjaan, kurangnya penghargaan terhadap pegawai yang bekerja dengan baik, rendahnya pemahaman pegawai terhadap tugas-tugas yang diemban (pengetahuan tentang peraturan, sistem kerja dan prosedur kerja), dan disamping itu pula masih ditemukannya rendahnya inisiatif pegawai dalam bekerja yang terkesan selalu menunggu petunjuk dari atasan.

Pada kantor beberapa dinas, badan dan kantor pegawai masih sering meninggalkan pekerjaan sehingga pelaksanaan administrasi yang seharusnya dilakukan menjadi terkendala dan bahkan sering terjadi pekerjaan yang tertunda tunda diakibatkan kondisi kantor yang kurang memadai, luasan kantor yang tidak sesuai dengan luasan pekerjaan dan

tata kantor yang kurang baik dan suasana kerja yang kurang menyenangkan dan terlalu dominannya pengaruh pimpinan dalam pekerjaan sehari-hari.

Berdasarkan fenomena-fenomena di atas sehingga kinerja pegawai di Kabupaten Samosir banyak dikeluhkan oleh masyarakat mulai dari disiplin pegawai, sikap pegawai, penguasaan tugas-tugas pemerintahan, dan hal lainnya, dan sebagai gambaran umum dari kondisi-kondisi di atas dapat dilihat dari salah satu indikator pada data APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah) dari tahun 2005-2008 sebagai berikut :

Tabel 1.1 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Samosir Tahun 2005-2008

NO	URAIAN	TAHUN ANGGARAN			
		2005	2006	2007	2008
I	PENDAPATAN	DALAM RUPIAH			
A	Pendapatan Asli Daerah	5.210.896.980	9.188.196.298	10.700.310.341	10.711.381.750
B	Dana Perimbangan	73.684.137.353	223.339.881.340	265.077.366.356	290.530.360.000
C	Lain-Lain Pendapatan Yang sah	28.634.020.000	400.000.000	15.361.781.642	11.413.617.602
	Jumlah	107.529.054.333	232.928.077.638	291.139.458.339	312.655.359.352
II	BELANJA				
A	Belanja Tidak Langsung	33.220.994.834	73.532.021.741	129.333.414.291	159.366.541.011
B	Belanja Langsung	75.384.022.847	193.242.801.607	207.514.459.495	221.327.178.514
	Jumlah	108.605.017.681	266.774.823.348	336.847.873.786	380.693.719.525
	Surplus (+)/Defisit (-)	-1.075.963.348	-33.846.745.710	-45.708.415.447	-68.038.360.173
III	PEMBIAYAAN				
	Penerimaan Daerah	1.200.329.257	35.267.593.578	47.458.415.447	69.266.527.173
	-Sisa Lebih Perhitungan Anggaran	1.200.329.257	35.267.593.578	47.458.415.447	69.266.527.173
	Pengeluaran Daerah				
	-Penyertaan Modal	124.365.909	1.420.847.868	1.750.000.000	1.228.167.000
	Surplus (+)/Defisit (-)	1.075.963.348	-33.846.745.710	-45.708.415.447	-68.038.360.173
	Persentase Sisa APBD	1,105%	32,473%	17,790%	20,563%
Sumber : BAPPEDA Samosir, 2009					

Sebagai kesimpulan gambaran kinerja pemerintah daerah secara umum dapat dilihat dari beberapa aspek dan salah satunya adalah dari tingkat penyerapan anggaran dimana sisa anggaran dari tahun ke tahun mengalami penurunan dan secara khusus dilihat dari pelaksanaan kegiatan/program tersebut yang ditopang oleh kinerja pegawai, pada kondisi ini diasumsikan bahwa kemampuan pegawai mengelola dan melaksanakan program/pemerintahan yang kurang maksimal, budaya kerja yang kurang baik dan kepuasan kerja yang kurang baik pula akan mengakibatkan semakin rendahnya tingkat penyerapan anggaran tersebut.

I.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut : Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja pegawai di Lembaga Teknis Daerah Pemerintah Kabupaten Samosir.

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka yang menjadi tujuan penelitian adalah : Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai di Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Samosir.

I.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian ini maka diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Samosir dalam rangka merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan kinerja pegawai terutama di Lembaga Teknis Daerah Pemerintah Kabupaten Samosir.
2. Bagi Sekolah Pascasarjana USU agar dapat menjadi referensi dan bahan informasi bagi pihak yang membutuhkan.
3. Bagi Peneliti untuk memberikan penambahan wawasan dibidang Manajemen Sumber Daya Manusia Pemerintahan secara khusus sebagai masukan dalam pendalaman dalam hal kinerja pegawai.

4. Bagi penelitian selanjutnya dapat menjadi bahan penelitian lebih lanjut dengan masalah yang lebih luas.

I.5. Kerangka Berpikir

Penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah suatu sistem yang digunakan untuk menilai dan mengetahui apakah seorang pegawai telah melaksanakan pekerjaannya secara keseluruhan, dan merupakan pedoman bagi pegawai yang dapat menunjukkan tingkat kinerja pegawai yang secara rutin dan teratur sehingga bermanfaat bagi pengembangan karier pegawai yang dinilai maupun bagi organisasi secara keseluruhan, dengan penilaian kinerja tentunya akan diketahui kekuatan/kelebihan dan kelemahan yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang/kelompok, sehingga dapat meningkatkan prestasi kerja, memberi kesempatan kerja yang adil, kebutuhan pelatihan dan pengembangan, penyesuaian kompensasi, pemberian kompensasi dan demosi, mendiagnosis kesalahan disain pekerjaan, dan menilai proses rekrutmen dan seleksi.

Penilaian pegawai negeri sipil secara khusus diatur pada pasal 17 ayat (2) UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dinyatakan bahwa pengangkatan pegawai negeri sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, pranata kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan dalam jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Penilaian prestasi pegawai dikenal dengan istilah “*performance rating, performance appraisal, personnel assessment, employee, avaluation, merit rating, efficiency rating, service rating.*”

Menurut Simanjuntak (2005) menyatakan bahwa kinerja merupakan agregasi atau akumulasi dari kinerja semua unit-unit organisasi yang bersumber dari akumulasi kinerja individu yang merupakan tingkat pencapaian atau hasil kerja seseorang dari

sasaran yang harus dicapai atau tugas yang harus dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu :

1. Kompetensi individu yang mencakup kemampuan, ketrampilan kerja dan motivasi dan etos kerja, yang mana secara khusus motivasi dan etos kerja dipengaruhi oleh latar belakang keluarga, lingkungan masyarakat, budaya dan nilai-nilai agama yang dianutnya.
2. Dukungan organisasi yang mencakup pengorganisasian, penyediaan sarana dan prasarana, kenyamanan lingkungan kerja dan syarat-syarat kerja.
3. Dukungan manajemen yang mencakup kemampuan manajerial pimpinan baik membangun sistem kejadian hubungan industrial yang aman dan harmonis dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Selanjutnya Menurut Mangkunegara (2006) terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja yang dirumuskan sebagai berikut :

Human Performance = *Ability* + *Motivation*

Motivation = *Attitude* + *Situation*

Ability = *Knowledge* + *Skill*

Faktor Kemampuan (*Ability*) terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realitas (*Knowledge* + *Skill*), hal ini dimaknai pimpinan dan pegawai yang IQ diatas rata-rata dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan akan lebih mudah mencapai kinerja maksimal. Sedangkan faktor motivasi berupa sikap (*Attitude*) pimpinan dan pegawai terhadap situasi kerja di lingkungan organisasi.

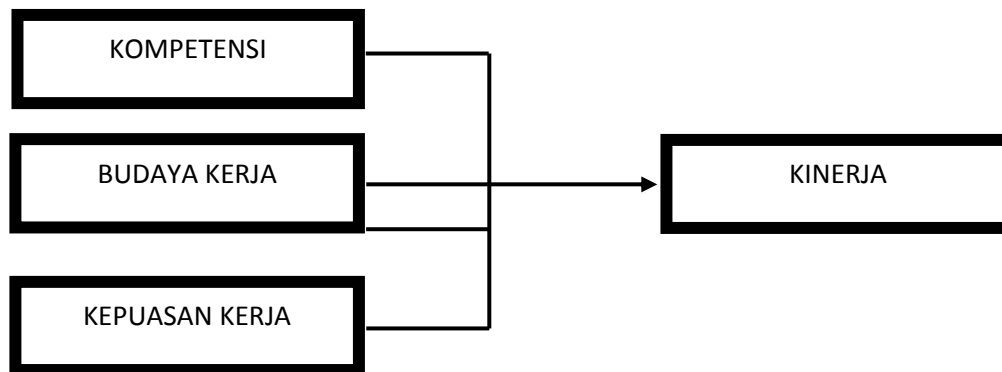
Lingkungan birokrasi dan organisasi perusahaan terdapat perbedaan menyangkut aspek-aspek penilaian kinerja pegawai, yang mana dalam lingkungan birokrasi yang secara umum dilandasi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil Pasal 4 ayat (2), biasanya dalam satu tahun adapun yang menjadi unsur-unsur yang dinilai adalah:

1. Kesetiaan
2. Prestasi Kerja
3. Tanggung jawab
4. Ketaatan

5. Kejujuran
6. Kerjasama
7. Prakarsa
8. Kepemimpinan

Dalam lingkungan perusahaan Sedarmayanti (2007) menyatakan bahwa, faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain a) Sikap Mental (Motivasi Kerja, disiplin kerja, etika kerja), b) Pendidikan, c) Ketrampilan, d) Manajemen Kepemimpinan, e) Tingkat Penghasilan, f) Gaji dan Kesehatan, g) Jaminan Sosial, h) Iklim Kerja, i) Sarana dan Prasarana, j) Teknologi, k) Kesempatan Berprestasi.

Jika dibandingkan antara lembaga birokrasi dan perusahaan sebenarnya yang lebih terukur secara objektif adalah seperti yang diterapkan dalam perusahaan, dari ke 11 faktor dalam perusahaan dan 8 unsur penilaian DP3 pada pegawai negeri sipil dapat dikelompokkan sebagai berikut bahwa kesetiaan, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, dan prakarsa merupakan faktor terkait dengan sikap mental pegawai yang membentuk budaya kerja, sedangkan prestasi kerja merupakan faktor yang terkait dengan pendidikan, ketrampilan atau secara umum menjadi unsur pembentuk kompetensi personal dan kompetensi profesional dari seorang pegawai, sedangkan aspek kepemimpinan terkait dengan manajemen kepemimpinan. Pada faktor-faktor lain seperti tingkat penghasilan, gaji dan kesehatan, jaminan sosial merupakan aspek yang membentuk kepuasan kerja pada pegawai. Secara ringkas digambarkan dalam kerangka berpikir peneliti adalah :



Gambar 1.1 Kerangka Berpikir

I.6. Hipotesis

Berdasarkan kerangka berpikir di atas maka dihipotesiskan sebagai berikut : bahwa faktor kompetensi, budaya kerja, dan kepuasan kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai pada Lembaga Teknis Daerah Pemerintah di Kabupaten Samosir.