

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Setiap organisasi pemerintah dituntut untuk dapat mengoptimalkan sumber daya manusia dan bagaimana sumber daya manusia dikelola. Pengelolaan sumber daya manusia tidak lepas dari faktor pegawai yang diharapkan dapat berprestasi sebaik mungkin demi mencapai tujuan organisasi pemerintah. Pegawai merupakan asset utama organisasi dan mempunyai peran yang strategis didalam organisasi yaitu sebagai pemikir, perencana, dan pengendali aktivitas organisasi. Demi tercapainya tujuan organisasi, pegawai memerlukan lingkungan kerja yang baik.

Masalah yang mempengaruhi kinerja pegawai sangatlah banyak dan ini sebagai tantangan tersendiri untuk organisasi dalam mengelola sumber daya manusia karena keberhasilan suatu organisasi itu tergantung pada sumber daya manusia yang berkualitas. Menurut Mangkunegara (2012, hlm. 67), bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (kinerja atau prestasi kerja sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja (*output*) secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. *Output* organisasi yang buruk dapat di sebabkan oleh penurunan kinerja pegawai, dan hal ini dapat terlihat ketika pegawai tidak dapat menyelesaikan pekerjaan dengan target kualitas dan kuantitas yang di tentukan oleh organisasi.

Untuk menciptakan kinerja yang tinggi, dibutuhkan adanya peningkatan kerja yang optimal dan mampu mendayagunakan potensi Sumber Daya Manusia yang dimiliki oleh pegawai guna menciptakan tujuan organisasi, sehingga akan memberikan kontribusi positif bagi perkembangan organisasi. Selain itu, organisasi perlu memperhatikan berbagai faktor yang dapat mempengaruhi kinerja pegawai, dalam hal ini diperlukan adanya peran organisasi dalam meningkatkan faktor – faktor yang dapat mendorong terciptanya sikap dan tindakan yang profesional dalam menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan bidang dan tanggung

jawab masing – masing. Oleh karena itu untuk meningkatkan kinerja, perlu diperhatikan agar sumber daya manusia dapat bekerja secara efisien dan menampilkan kinerja yang bisa memberi sumbangan terhadap produktivitas merupakan masalah mendasar dari berbagai konsep manajemen dan kepemimpinan.

Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, dan Informasi (Balilatfo) Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi sesuai pasal 961 Permendesa No. 6 Tahun 2015 mempunyai tugas pokok melaksanakan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan data dan informasi di bidang desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi. Organisasi dan Tata Kerja Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, dan Informasi diatur dalam peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia (Permendesa) Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Selanjutnya disebutkan dalam pasal 962 bahwa dalam melaksanakan tugas Badan Penelitian, Pengembangan dan Informasi menyelenggarakan fungsi sebagai berikut : (a) Penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan data dan informasi di bidang desa, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi; (b) Pelaksanaan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan data dan informasi di bidang desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi; (c) Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan data dan informasi di bidang desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi; (d) Pelaksanaan administrasi Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, dan Informasi; dan (e) Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Dalam pasal 963 Permendesa Nomor 6 Tahun 2015 juga disebutkan Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, dan Informasi terdiri atas: (a) Sekretariat Badan; (b) Pusat Penelitian dan Pengembangan; (c) Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Aparatur Sipil Negara; (d) Pusat Pelatihan Masyarakat; dan (e) Pusat Data dan Informasi. (*Susunan Organisasi terlampir*)

Balilatfo mempunyai beberapa potensi yang cukup besar. Potensi yang pertama, Balilatfo telah memiliki sarana dan prasarana guna kelancaran pekerjaan/kegiatan di Baliatfo dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai unit pendukung dalam kementerian desa, Pembangunan Daerah tertinggal, dan Transmigrasi. Sistem Informasi dan sumberdaya informasi merupakan bentuk dari potensi Balilatfo dalam mendukung kegiatan yang ada di Balilatfo. Fungsi ini dibawah kendali Pusat Data dan Informasi (Pusdatin). Dalam kenyataannya, potensi ini masih perlu waktu agar dapat dioptimalkan fungsinya. Teknologi dan peralatan yang dimiliki oleh Balilatfo masih dalam proses perbaikan-perbaikan guna mencapai tujuan yang melekat di Balilatfo.

Potensi yang kedua yaitu adanya proses yang berjalan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai unit kerja dalam kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi. Proses tersebut berada dalam koridor arah kebijakan dan sasaran strategis yang dipergunakan oleh masing-masing unit kerja dalam Balilatfo, hingga muncul *Standard Operasional Procedure* (SOP) di masing - masing unit kerja dalam Balilatfo. Proses tersebut terekam dalam Sistem *e-government* internal Balilatfo, termasuk didalamnya sistem internal audit, dan sistem penilaian kinerja. Karena proses ini sedang berjalan, dan Balilatfo masih berumur muda, maka kendala-kendala dan permasalahan-permasalahan yang ada sebagai akibat dari bergabungnya 3 (tiga) Kementerian yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT), dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Potensi yang ketiga adalah Balilatfo mendapatkan fasilitas gedung perkantoran dan pelatihan yang berada di pusat dan di daerah. Gedung perkantoran dan pelatihan ini sangat penting dalam hal mengkonsolidasi pegawai-pegawai dan kegiatan-kegiatan yang berada dibawah naungan Balilatfo. Namun demikian, keberadaan gedung perkantoran dan pelatihan ini dirasa kurang karena semakin meningkatnya berbagai kegiatan yang ada dalam naungan Balilatfo.

Potensi berikutnya adalah mengenai sumber daya manusia. Balilatfo memiliki sumber daya manusia dengan stratifikasi Lulus Sekolah Menengah Akhir (SMA), D3, S1, S2, dan S3. Potensi Sumberdaya Manusia ini sangatlah penting dalam menjalankan tugas dan fungsi dari Balilatfo. Selain potensi SDM dari

jenjang pendidikan yang mendukung jabatan struktural dan fungsional dari para pegawai di Balilatfo, potensi lainnya adalah adanya reformasi birokrasi yang merupakan wujud dari revolusi mental yang menjadi program Bapak Presiden RI tahun 2014-2019 ini. Namun demikian, dengan berjalannya waktu dan tantangan yang harus dihadapi oleh Balilatfo semakin besaar, mengingat luasnya wilayah yang harus di *cover*, maka kualitas dan kuantitas SDM yang ada di Balilatfo dirasa kurang, baik secara kualitas maupun kuantitas.

Kinerja mengacu pada prestasi kerja pegawai diukur berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan organisasi. Pengelolaan untuk mencapai kinerja pegawai yang sangat tinggi terutama untuk meningkatkan kinerja organisasi secara keseluruhan. Sistem yang bekerja dalam Balilatfo yang didalamnya terdapat system penilaian kinerja merupakan alat pengukur yang digunakan dalam menilai kinerja dari para pegawai yang ada di Balilatfo. Dari hasil ini akan dapat dilihat potensi SDM yang ada kemudian dipetakan menjadi beberapa bagian yang mana menentukan dalam sistem mutasi ataupun rotasi pegawai yang ada di Baliatfo. Input inipun tergambar dalam jenis pelatihan apa yang akan dilaksanakan oleh unit Pusdiklat untuk pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di dalam Balilatfo.

Namun demikian, dalam upaya menciptakan kinerja pegawai Balilatfo, nampaknya masih terdapat banyak kendala yang dihadapi sehingga sulit untuk mencapai tujuan organisasi. Kondisi yang belum ideal masih ada di Balilatfo. Sehingga mengakibatkan kinerja pegawai menurun yang disebabkan motivasi pegawai yang rendah dalam mengerjakan pekerjaan dan didukung dengan lingkungan kerja yang kurang nyaman sehingga pekerjaan pegawai tidak dapat terselesaikan sesuai dengan yang direncanakan. Beberapa hal yang menunjukkan bahwa kinerja belum optimal antara lain :

1. Masih terdapat penempatan SDM yang tidak sesuai antara latar belakang pendidikan dengan bidang pekerjaan yang dilaksanakan (sumber data kepegawaian tahun 2016).
2. Pekerjaan yang penyelesaiannya melewati batas waktu yang telah ditetapkan dan juga masih terdapat kesalahan, seperti :

- a. Keterlambatan dalam Penyusunan Laporan Bulanan yang seharusnya selesai/terbit pada tanggal 10 (sepuluh) setiap bulan tetapi rata – rata melebihi tanggal tersebut (sumber data evaluasi dan pelaporan, tahun 2016).
  - b. Keterlambatan dalam melakukan rekonsiliasi antara Satuan Kerja dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (surat Plh. Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Jakarta VII).
  - c. Keterlambatan mengisi realisasi capaian keluaran melalui aplikasi Monitoring dan Evaluasi Kinerja Anggaran (surat Direktur Jenderal Anggaran).
  - d. Kesalahan penulisan rekening Surat Perintah Membayar (SPM) yang digunakan sebagai dasar penulisan rekening pada Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) sehingga terjadi retur oleh bank penerima (surat Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Jakarta VII).
3. Kualitas hasil pekerjaan kurang maksimal yaitu pekerjaan yang lemah dalam sisi perencanaan sehingga sering terjadi revisi.

**Tabel 1. Daftar Revisi Petunjuk Operasional Kegiatan (POK)**

No	Tahun	Jumlah revisi
1	2014	4 – 7 kali
2	2015	2 – 4 kali
3	2016	2 – 8 kali

Sumber : Bagian Keuangan Balilatfo 2017

4. Terdapat banyak hasil temuan penertiban administrasi atau kelengkapan administrasi oleh Pemeriksaan Inspektorat Jenderal yang mengidentifikasi masih rendahnya kinerja pegawai.

**Tabel 2. Daftar Temuan Hasil Pemeriksaan Inspektorat Jenderal**

No	Tahun	Temuan Adminstrasi
1	2014	-
2	2015	137
3	2016	103

Sumber : Sekretariat Balilatfo 2017

5. Peluang pegawai untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan dalam melaksanakan pekerjaan melalui Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) terbatas (surat edaran diklat analisis jabatan tahun 2016), dikarenakan :
  - a. Persyaratan yang ditentukan untuk Diklat tidak terpenuhi sehingga pegawai tidak dapat mengikuti Diklat.
  - b. Kuota pelaksanaan Diklat belum dapat mengakomodir seluruh pegawai.

Permasalahan – permasalahan tersebut di atas, disebabkan masih rendahnya kinerja pegawai yang dipicu oleh faktor lingkungan kerja, beban kerja dan budaya kerja pegawai. Lingkungan kerja tempat pegawai tersebut bekerja merupakan faktor yang penting di dalam meningkatkan kinerja pegawai. Dimana lingkungan kerja adalah kondisi – kondisi material dan psikologis yang ada dalam organisasi. Maka dari itu organisasi harus menyediakan lingkungan kerja yang memadai seperti lingkungan fisik (tata ruang kantor yang nyaman, lingkungan yang bersih, pertukaran udara yang baik, warna, penerangan yang cukup maupun musik yang merdu), serta lingkungan non fisik (suasana kerja pegawai, kesejahteraan pegawai, hubungan antar sesama pegawai, hubungan antar pegawai dengan pimpinan). Lingkungan kerja yang baik dapat mendukung pelaksanaan kerja sehingga pegawai memiliki semangat bekerja dan meningkatkan kinerja pegawai.

Lingkungan kerja yang dapat mempengaruhi Balilatfo, baik secara internal maupun eksternal, tercermin dalam *atmosphere* suasana kerja dalam Balilatfo serta munculnya kerjasama-kerjasama baru baik internal maupun eksternal Balilatfo. Hal ini sangat menunjang dalam *performance* Balilatfo dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai unit kerja pendukung dalam kementerian desa, pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Namun demikian masih dirasakan kurangnya suasana kerja yang kondusif akibat dari berbagai suasana dinamis yang terjadi di dalam Balilatfo dan kementerian desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Pekerjaan di satu pihak mempunyai arti penting bagi kemajuan dan peningkatan kinerja, sehingga dapat mencapai kehidupan yang produktif sebagai salah satu tujuan hidup. Di pihak lain, dengan bekerja berarti tubuh akan

menerima beban dari luar tubuhnya. Dengan kata lain bahwa setiap pekerja merupakan beban bagi yang bersangkutan. Beban tersebut dapat berupa beban fisik maupun beban mental. Permendagri No. 12/2008 menyatakan bahwa beban kerja adalah besaran pekerjaan yang harus dipikul oleh suatu jabatan/unit organisasi dan merupakan hasil kali antara volume kerja dan norma waktu. Jika kemampuan pekerja lebih tinggi daripada tuntutan pekerjaan, akan muncul perasaan bosan. Bahwa beban aktivitas satuan organisasi atau beban kerja masing-masing pejabat atau pegawai hendaknya merata sehingga dapat dihindarkan adanya satuan organisasi yang terlalu banyak aktivitasnya dan ada satuan organisasi terlalu sedikit aktivitasnya demikian pula dapat dihindarkan adanya pejabat atau pegawai yang terlalu bertumpuk-tumpuk tugasnya dan ada pejabat atau pegawai yang sedikit beban kerjanya sehingga nampak terlalu banyak menganggur (Muhammad, dkk, 2016)).

Menurut Gudipati, S & Pennathur A, (2010, p. 4) beban kerja didefinisikan sebagai suatu perbedaan antara kapasitas atau kemampuan pekerja dengan tuntutan pekerjaan yang harus dihadapi. Beban kerja seorang tenaga kerja berbeda dari satu orang kepada yang lainnya dan sangat tergantung dari tingkat keterampilan, kesegaran jasmani, keadaan gizi, jenis kelamin, usia dan ukuran tubuh dari pekerja yang bersangkutan. Beban kerja yang berat dapat menyebabkan kelelahan kerja yang disertai penurunan efisiensi dan ketahanan dalam bekerja. Efek jangka panjang dari beban kerja adalah kesehatan dan penurunan kinerja.

Berkaitan dengan hal tersebut *job burnout* adalah istilah yang menggambarkan kondisi emosional seseorang yang merasa lelah dan jenuh secara mental, emosional dan fisik sebagai akibat tuntutan beban pekerjaan yang meningkat. Dampak yang umum terjadi dari *job burnout* adalah penurunan komitmen terhadap organisasi dan penurunan kinerja sehingga dapat merugikan organisasi dan pekerja itu sendiri. *Job Burnout* juga dihubungkan dengan berbagai macam masalah kesehatan seperti depresi, sifat lekas marah, kecemasan, kelemahan, insomnia dan sakit kepala.

Penyebab kelelahan kerja (*job burnout*) yang dialami pegawai adalah beban pekerjaan yang berlebihan sehingga dampak dari kelelahan kerja tersebut adalah banyak pekerjaan yang tidak dapat diselesaikannya dengan tepat waktu,

dalam hubungannya dengan rekan kerja juga mengalami gangguan seperti subjek tidak ingin diajak bicara, marah, tegang dan sulit untuk berkonsentrasi pada pekerjaannya serta kemacetan yang dialami yang biasanya untuk sampai ke kantor memerlukan waktu sekitar 1 jam, sekarang dengan kemacetan yang semakin parah memerlukan waktu 2-3 jam, hal ini berdampak kepada kelelahan dalam melaksanakan aktifitas.

Dari dampak kelelahan kerja ini akan berakibat pada gangguan kesehatan sehingga berakibat terhadap kehadiran pegawai sehingga menurunnya disiplin kerja. Kedisiplinan seorang pegawai dapat dilihat dan diukur dari tingkat kehadiran dalam melakukan suatu pekerjaan, menurut data dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 dapat dilihat capaian target sasaran dalam menjalankan tugas sehingga dapat berakibat pula kepada capaian target sasaran kinerja menjadi menurun dari tahun ke tahun hal ini disebabkan tingkat kelelahan yang sangat tinggi sehingga tidak tercapai apa yang diharapkan organisasi. Keterlambatan masuk kerja atau meninggalkan tempat kerja sebelum jam kerja berakhir dianggap sebagai tindakan ketidaksiplinan dan merupakan pelanggaran tata tertib, kecuali dengan izin atasan langsung dan karena alasan-alasan yang dapat diterima.

Selain faktor lingkungan kerja dan beban kerja yang dapat mempengaruhi kinerja, budaya kerja juga memberikan andil terhadap terjadinya penurunan kinerja di Balilatfo. Pengembangan budaya kerja sebagai nilai yang terkandung di dalam sikap dan perilaku pegawai dalam melaksanakan tugas, diharapkan dapat membentuk sikap dan perilaku untuk mewujudkan pegawai Balilatfo yang mampu melaksanakan tugas secara profesional, bermoral, dan bertanggung jawab yang memiliki persepsi yang tepat terhadap pekerjaan. Namun masih terdapat budaya kerja yang kurang baik. Contoh budaya kerja tersebut yaitu atasan selalu memberikan pekerjaan kepada pegawai yang dianggap bisa melakukan suatu pekerjaan, sementara pegawai yang dianggap tidak bisa kerja tidak diberikan pekerjaan. Budaya kerja lainnya seperti : jarang adanya keinginan untuk mempelajari sesuatu pekerjaan dan keterampilan di luar kemampuan dan pendidikannya, etos kerja yang kurang, etika dan semangat kerja yang kurang, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh **lingkungan kerja, beban kerja dan budaya kerja terhadap kinerja pegawai di Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, dan Informasi, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.**

## **I.2 Pembatasan Masalah**

Dari latar belakang masalah dan kondisi kerja di Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan, dan Informasi, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi penulis membatasi penelitian ini pada hal-hal yang berhubungan dengan lingkungan kerja, beban kerja, budaya kerja dan kinerja.

## **I.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Apakah lingkungan kerja berpengaruh terhadap budaya kerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- b. Apakah beban kerja berpengaruh terhadap budaya kerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- c. Apakah lingkungan kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- d. Apakah beban kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

- e. Apakah budaya kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

#### **I.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

a. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana :

- 1) Lingkungan kerja berpengaruh terhadap budaya kerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- 2) Beban kerja berpengaruh terhadap budaya kerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- 3) Lingkungan kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- 4) Beban kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- 5) Budaya kerja berpengaruh terhadap kinerja pegawai Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

b. Manfaat Penelitian

- 1) Secara teoritis kiranya hasil penelitian ini dapat menjadi bahan kajian yang menarik guna penelitian selanjutnya yang bersifat lebih mendalam, kritis dan komprehensif terhadap masalah kinerja pegawai. Penelitian ini juga berupaya mengkonfirmasi teori maupun model

penelitian yang sudah ada sekarang sehingga dapat bertindak sebagai pembanding maupun pengayaan pembahasan mengenai kinerja.

2) Secara praktis penelitian ini dapat dijadikan referensi yang bermanfaat bagi pimpinan organisasi Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan dan Informasi Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi untuk meningkatkan kinerja pegawai melalui peningkatan lingkungan kerja, beban kerja dan budaya kerja pegawai. Penelitian ini juga secara khusus diharapkan dapat memberi sebuah fenomena empiris yang dapat dijadikan dasar pengambilan keputusan organisasi baik dalam hal peningkatan kinerja pegawai dalam konteks organisasi Kementerian/Lembaga.

