

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Perilaku menyimpang aparat pelayanan publik merupakan salah satu isu penting dalam reformasi administrasi publik di Indonesia. Besarnya tuntutan untuk membenahi kinerja aparat publik pun banyak terdengar di berbagai media nasional saat ini, salah satunya adalah laporan mengenai keluhan masyarakat Gresik atas pelayanan kesehatan yang diberikan (“Daftar hadir”, 2011, 6 September). Adanya tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar mengingat dewasa ini semua negara termasuk Indonesia dihadapkan pada era globalisasi dimana persaingan dunia semakin ketat. Globalisasi menyebabkan terciptanya tatanan dunia dimana tidak ada lagi batas nyata dalam tata kehidupan masyarakat. Untuk dapat bertahan di tengah arus globalisasi tersebut maka suatu negara, termasuk Indonesia memerlukan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas.

Pegawai Negeri Sipil merupakan salah satu SDM yang berada dalam instansi pemerintahan. Sebagai pelaksana pemerintahan, PNS juga memerlukan pengembangan kualitas. Hal ini karena PNS memiliki kedudukan dan peranan yang penting dan menentukan dalam pemerintahan. PNS merupakan unsur aparatur negara

dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional (Nainggolan, 1987). Sesuai fungsi utamanya sebagai pelaksana utama pemerintahan negeri ini, maka para PNS wajib mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan tugas-tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.

Daryanto (2007) menyatakan bahwa mengingat keberadaan PNS sangat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat, PNS sebagai aparatur negara masih memiliki kinerja yang rendah. Hal ini didasarkan pada kompetensi dan produktivitas PNS yang masih rendah dan kurang profesional. Menurut laporan *World Bank* (2006), pegawai negeri sering mencari alasan atas kinerja yang buruk, absensi dan praktik-praktik korupsi dengan menyatakan bahwa mereka tidak dibayar dengan cukup. Beberapa fakta lain yang mencerminkan buruknya kinerja aparat pelayan publik (dalam hal ini PNS) di Indonesia, antara lain ditunjukkan oleh pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya administrasi yang tinggi, perilaku aparat yang lebih bersikap sebagai pejabat daripada abdi masyarakat, pelayanan yang diskriminatif, adanya perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan, masih kuatnya kecenderungan untuk menunggu petunjuk dari atasan, sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, lamban dalam memberikan pelayanan, dan kurang berminat dalam mensosialisasikan berbagai peraturan kepada masyarakat (Daryanto, 2007).

Sumber daya manusia (SDM) merupakan faktor utama yang strategis dalam meningkatkan kemampuan bersaing dan bertahan bagi institusi/organisasi di era globalisasi saat ini. Pfeffer (1996) mengemukakan bahwa pada kompetisi global hanya ada satu landasan untuk mencapai keunggulan bersaing bagi institusi/organisasi yaitu bagaimana mengelola faktor SDM tersebut. Hal ini juga ditegaskan oleh Prayoto (2004) yang mengemukakan bahwa kualitas sumber daya manusia merupakan faktor yang paling menentukan bagi tercapainya kesejahteraan suatu bangsa.

Konsep sumber daya manusia berkualitas yang dapat menentukan keberhasilan seorang karyawan dalam bekerja pada dasarnya ditentukan oleh indikator utama seperti disiplin, kesungguhan, motivasi, dan memiliki etos kerja yang tinggi, tanpa mengesampingkan keterampilan kerja yang dimilikinya (Anoraga, 2001). Seorang PNS yang memiliki kualitas sumber daya manusia yang tinggi sudah seharusnya menunjukkan perilaku yang mencerminkan adanya kedisiplinan, kesungguhan, motivasi dan etos kerja yang tinggi dalam mengemban tugasnya sebagai pelayan publik, terutama dalam penggunaan waktu yang ada pada saat melaksanakan tugas.

Penggunaan waktu yang ada dapat dikatakan ideal apabila menunjukkan adanya efisiensi waktu dalam kinerjanya ketika dihadapkan pada tugas-tugasnya. Seorang karyawan yang bekerja secara efisien akan menunjukkan perilaku seperti bekerja menurut rencana, menyusun pekerjaan menurut urutan yang tepat, membiasakan diri untuk memulai dan menyelesaikan pekerjaan dengan seketika,

tidak melakukan pekerjaan yang semacam, serta mengubah rutinitas atau pekerjaan yang memakai otak menjadi pekerjaan otomatis, yang semuanya itu menunjukkan adanya perilaku menghargai waktu (Anoraga, 2001, dalam Hendrayanti, (2006). Hal ini didukung juga dengan pernyataan Hardjana (1994) yang menyatakan bahwa karyawan yang mampu bekerja secara efisien dan memiliki perilaku menghargai waktu, sebagai salah satu indikator adanya disiplin kerja pada diri karyawan tersebut, tentunya akan menghasilkan kinerja yang baik sehingga prestasi kerjanya pun juga akan maksimal. Hal ini tentu saja menguntungkan, baik bagi karyawan, maupun instansi tempat karyawan tersebut bekerja.

Pada kenyataannya, masih banyak karyawan dalam hal ini PNS yang kurang memanfaatkan waktu yang ada secara efisien dan efektif. Hal ini terlihat dari perilaku PNS ketika menghadapi tugas dan kewajibannya dalam bekerja. Suatu kajian terhadap 5000 karyawan di berbagai perusahaan menunjukkan hasil bahwa dari 37,5 jam kerja per minggu, tidak lebih dari 20 jam yang digunakan untuk benar-benar bekerja (Munandar, 2001). Selain itu, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan *Malang Corruption Watch* (2007) di kota Malang menunjukkan bahwa pada proses pembuatan KTP di tingkat kecamatan membutuhkan waktu yang cukup lama (2 hari–1 minggu), sementara di tingkat RT hanya membutuhkan waktu maksimal 1 jam. Berdasarkan pada fakta di atas menunjukkan bahwa tidak sedikit karyawan, dalam hal ini PNS yang menunda untuk mengerjakan tugasnya dan kurang memanfaatkan waktu yang tersedia untuk benar-benar bekerja.

Berdasarkan literatur psikologi, perilaku dimana seseorang menunda memulai dan menyelesaikan pekerjaan serta kurang memanfaatkan waktu secara efektif disebut prokrastinasi. Prokrastinasi secara sederhana berarti menunda atau menangguhkan (Burka & Yuen, 1983). Istilah prokrastinasi pertama kali dicetuskan oleh Brown & Holtzman pada tahun 1967 (dalam Ferrari, dkk, 1995). Istilah ini berasal dari bahasa Latin “*procrastinare*” yang berarti menunda sampai hari selanjutnya. *American College Dictionary* (Burka & Yuen, 1983) menjelaskan bahwa prokrastinasi sebagai suatu penangguhan tindakan dalam melaksanakan suatu tugas yang dilaksanakan pada waktu atau hari lainnya. Pendapat ini sejalan dengan pernyataan Ellis dan Knaus (1979, dalam Rachmahana, 2002) yang mendefinisikan prokrastinasi sebagai suatu kegagalan untuk memulai maupun menyelesaikan suatu pekerjaan atau aktivitas pada waktu yang telah ditentukan.

Prokrastinasi telah menjadi fenomena dalam masyarakat. Menurut Ferrari, dkk. (1995) di negara yang telah menerapkan teknologi informasi, ketepatan waktu menjadi hal yang sangat penting, sehingga prokrastinasi dapat dianggap sebagai masalah besar. Prokrastinasi tidak hanya terjadi pada karyawan, namun sudah menggejala di berbagai lapisan masyarakat, baik pada masyarakat yang sedang berkembang maupun pada masyarakat modern, pada masyarakat berpendidikan rendah ataupun masyarakat intelektual (Ferrari dkk., 1995). Pendapat ini didukung oleh Ellis dan Knaus (1977, dalam Steel, 2001) menyatakan bahwa semua individu di dunia ini dari kalangan mana saja mereka berasal, sedikitnya 95% dari mereka

melakukan prokrastinasi dan sekitar 15% hingga 20% diantaranya telah melakukan prokrastinasi secara konsisten.

Prokrastinasi tidak terjadi dengan sendirinya. Ada banyak faktor yang mempengaruhinya. Ferrari, dkk (1995) mengemukakan bahwa prokrastinasi dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yaitu kondisi yang mempengaruhi dari dalam diri individu itu sendiri seperti kondisi fisik dan kondisi psikologis. Kondisi fisik misalnya riwayat kesehatan dan penyakit, sementara kondisi psikologis mencakup aspek kepribadian seperti *self esteem*, *self regulation*, motivasi, tingkat kecemasan, *self monitoring* dan sebagainya. Faktor eksternal sendiri meliputi kondisi lingkungan yang ada di luar individu.

Menurut Weymann (1988) prokrastinasi biasanya dijelaskan baik sebagai sifat perilaku pribadi atau respon yang disebabkan oleh karakteristik tugas yang harus dilakukan. Pernyataan ini didukung dengan penelitian yang dilakukan oleh Lonergan dan Maher (2000) yang menyimpulkan bahwa pengayaan pekerjaan (*job enrichment*) berasosiasi dengan prokrastinasi yang rendah. Pengayaan pekerjaan (*job enrichment*) sendiri adalah proses meningkatkan proses kerja dan lingkungan sehingga mereka lebih memuaskan bagi karyawan. Banyak pekerjaan monoton dan tidak menguntungkan. Pekerja dapat merasa tidak puas di posisi mereka karena kurangnya tantangan, prosedur berulang, atau dikendalikan struktur otoritas atas. Pengayaan pekerjaan mencoba untuk menghilangkan masalah ini, dan membawa kinerja yang lebih baik ke tempat kerja.

Pengayaan pekerjaan (*job enrichment*) melibatkan perancangan pekerjaan untuk memberikan kesempatan bagi karyawan untuk berkembang dengan memberi mereka pekerjaan yang memiliki tanggung jawab dan kontrol yang lebih atas pekerjaan mereka. Saat mereka diberi tanggung jawab yang lebih, mereka akan lebih merasa kompeten dan merasa memiliki kontrol atas pekerjaan mereka sendiri. Adanya pengayaan pekerjaan (*job enrichment*) bertujuan dalam meningkatkan motivasi intrinsik seorang karyawan, dengan harapan bahwa seorang karyawan yang merasakan bahwa pekerjaan mereka lebih menarik dan bermakna akan termotivasi untuk menampilkan kinerja yang lebih tinggi dan merasa lebih puas (*satisfied*). Kepuasan karyawan akan berarti rendahnya *turnover* dan *absenteeism* (George & Jones, 2007).

Salah satu model pengayaan pekerjaan (*job enrichment*) yang paling komprehensif adalah *Job Characteristics Model (JCM)* (Lonergan & Maher, 2000). *JCM* dikembangkan oleh Hackman dan Oldham (1976). Model ini mengidentifikasi beberapa karakteristik yang dapat memperkaya pekerjaan. Karakteristik tersebut termasuk di dalamnya keragaman keterampilan, identitas tugas, signifikansi tugas, otonomi dan umpan balik.

Hackman dan Oldham (1976) mengemukakan bahwa kelima karakteristik tersebut akan menimbulkan tiga *critical psychological states*, yaitu (a) pengalaman akan arti penting dari pekerjaan (*experienced meaningfulness in the work*); (b) pengalaman akan tanggung jawab yang dialami untuk hasil pekerjaan (*experienced*

responsibility for the outcomes of the work); dan (c) pengetahuan dari hasil yang sebenarnya dari kegiatan kerja (*knowledge of actual results of the work activities*). Ketiga kondisi psikologis tersebut akan menghasilkan empat macam keluaran pribadi dan kerja (*personal and work outcomes*), yaitu: (a) motivasi kerja internal yang tinggi; (b) unjuk kerja yang bermutu tinggi; (c) kepuasan kerja yang tinggi terhadap pekerjaan; (d) angka *absenteeism* dan *turnover* rendah.

Berdasarkan JCM, pekerja yang pekerjaannya memiliki tingkat karakteristik yang tinggi pasti memiliki *outcomes* yang positif. *Outcomes* tersebut seperti kinerja dan kepuasan kerja yang tinggi, dan rendahnya *turnover* dan *absenteeism* (Colarelli, dkk., 1987; Spector & Jex, dalam Lonergan & Maher, 2000). Lonergan dan Maher (2000) juga menambahkan bahwa signifikansi tugas dan umpan balik berhubungan dengan beberapa hasil positif organisasi. Oleh karena itu kemungkinan bahwa kehadiran karakteristik pekerjaan berkaitan dengan berkurangnya prokrastinasi.

1.2. Identifikasi Masalah

Besarnya tuntutan untuk membenahi kinerja aparat publik banyak terdengar di berbagai media nasional saat ini. Aparat publik dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil sering mencari alasan atas kinerja yang buruk, absensi dan praktik-praktik korupsi yang mereka lakukan. Beberapa fakta yang menggambarkan buruknya kinerja aparat pelayan publik (dalam hal ini PNS) di Indonesia, antara lain ditunjukkan oleh

pelayanan yang bertele-tele dan cenderung birokratis, biaya administrasi yang tinggi, perilaku pelayanan yang diskriminatif, adanya perilaku malas dalam mengambil inisiatif di luar peraturan sikap acuh terhadap keluhan masyarakat, lamban dalam memberikan pelayanan, sering membolos dan sebagainya.

PNS sebagai sumber daya manusia negeri ini merupakan pelayan masyarakat. PNS diharapkan dapat meningkatkan kualitasnya sehingga dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. Anoraga (2001) mengemukakan mengenai konsep sumber daya manusia yang berkualitas dapat menentukan keberhasilan seorang karyawan dalam bekerja. Sumber daya manusia yang berkualitas tersebut ditentukan oleh indikator seperti disiplin, kesungguhan, motivasi, dan memiliki etos kerja yang tinggi, terutama dalam menggunakan waktu dalam mengerjakan tugasnya. Oleh karena itu PNS diharapkan memiliki sikap seperti di atas guna menghasilkan PNS yang berkualitas.

Pada kenyataannya, masih banyak PNS yang belum menunjukkan indikator diatas, khususnya memanfaatkan waktu secara efisien dan cenderung untuk menunda tugas. Salah satu fakta yang terungkap adalah studi yang dilakukan oleh lembaga *Malang Corruption Watch* (2007) yang mengungkapkan bahwa pengurusan KTP di tingkat kecamatan membutuhkan waktu yang lama daripada pengurusan KTP di tingkat RT. Selain itu kenyataan bahwa dalam 37,5 jam kerja per minggu, tidak lebih dari 20 jam digunakan benar-benar untuk bekerja (Munandar, 2001). Fakta tersebut

mengarah pada prokrastinasi, dimana seseorang melakukan penangguhan dalam memulai dan menyelesaikan pekerjaannya.

Prokrastinasi diartikan sebagai perilaku menunda suatu pekerjaan yang seharusnya dilakukan. Prokrastinasi dalam dunia kerja diidentifikasi sebagai suatu isu penting (Ferrari, dkk., 1995; Harris & Sutton, 1983, dalam Lonergan & Maher, 2000). Prokrastinasi karyawan mendapat perhatian sangat sedikit dalam penelitian perilaku organisasi, meskipun dampak buruk dari perilaku yang berpotensi tersebut pada organisasi produktivitas dan efektivitas (Weymann, 1988). Adalah penting untuk mengidentifikasi beberapa situasi yang berhubungan dengan prokrastinasi, dalam rangka mencegah perilaku prokrastinasi terjadi. Penelitian menunjukkan bahwa suatu karakteristik pekerjaan tertentu berhubungan dengan prokrastinasi (Lonergan & Maher, 2000). Lonergan dan Maher (2000) juga menyimpulkan bahwa pengayaan pekerjaan berasosiasi dengan rendahnya prokrastinasi.

Weymann (1988) mengungkapkan bahwa prokrastinasi biasanya dijelaskan baik sebagai sifat perilaku pribadi (*personal behavior trait*) atau respon yang disebabkan oleh karakteristik tugas yang harus dilakukan. Penelitian yang mengungkap mengenai hubungan antara prokrastinasi dengan faktor-faktor internal individu telah banyak dilakukan, diantaranya prokrastinasi dihubungkan dengan *individual differences* (Steel, 2007); kepribadian dan *mood* (Steel, 2001); *self esteem* dan *self handicapping* (Ferrari, 1991), namun penelitian mengenai kemungkinan prokrastinasi disebabkan

oleh faktor karakteristik pekerjaan (*job characteristics*) masih sedikit dilakukan. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini.

1.3. Batasan Masalah

Peneliti membatasi ruang lingkup penelitian hanya dalam ranah instansi pemerintahan, khususnya dalam lingkungan kerja Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya. Selain itu peneliti juga membatasi masalah penelitian hanya yang berkaitan dengan prokrastinasi dan hubungannya dengan karakteristik pekerjaan (*job characteristics*) individu yang melaksanakannya.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diutarakan di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah: Apakah ada hubungan antara karakteristik pekerjaan (*job characteristics*) dengan prokrastinasi pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya?

1.5. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa hubungan antara karakteristik pekerjaan (*job characteristics*) dengan prokrastinasi pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.

1.6. Manfaat Penelitian

a) Manfaat teoritis

Dari segi teoritis diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan informasi untuk penelitian selanjutnya mengenai prokrastinasi dalam dunia kerja sangat sedikit.

b) Manfaat praktis

Menjadi bahan informasi bagi organisasi khususnya instansi pemerintah dalam memahami kecenderungan terjadinya perilaku prokrastinasi dalam organisasi tersebut untuk meminimalisir terjadinya prokrastinasi di dalam instansi tersebut.