

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah desa atau kelurahan sebagai bagian dari pemerintah daerah merupakan ujung tombak dari pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Berlakunya Undang – Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kesiapan dan kemampuan daerah itu sendiri dalam mengelola dan memberdayakan seluruh potensi dan sumber daya yang tersedia. Citra birokrasi pemerintahan secara keseluruhan akan banyak ditentukan oleh kinerja organisasi tersebut. Seiring dengan perkembangan penduduk dan peradaban yang sudah cukup maju, masyarakat perkotaan mempunyai kompleksitas permasalahan yang lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat tradisional sehingga diperlukan aparatur pelayanan yang *professional*. Kelurahan sebagai instansi pelayanan publik dituntut untuk memperbaiki dan senantiasa melakukan reformasi serta mengantisipasi perkembangan masyarakat yang terjadi. Kualitas pegawai negeri sebagai pelayanan masyarakat sangat penting dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintah dan kelancaran pembangunan(Surmiadi, 2014).

Pegawai ASN di kabupaten Cilacap seluruhnya sebanyak 13.510 orang yang terdiri dari ASN laki-laki sebanyak 7.242 dan ASN perempuan sebanyak 6.242 orang. Menurut tingkat pendidikan sebagian besar berpendidikan S-1.

Pejabat Struktural di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Cilacap sebanyak 1.076 (<http://cilacapkab.go.id>). Pegawai ASN pada tingkat kelurahan dan kecamatan kota Cilacap berjumlah 153, dimana jumlah pegawai tersebut masih terbilang sedikit. Pegawai ASN yang telah pensiun di Cilacap berjumlah 1292 yang mana jumlah tersebut lebih besar dari kuota CPNS di Cilacap tahun 2019 yang hanya 815 orang (<http://cendananews.com>)

Pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap dipandang memiliki etos kerja yang kurang baik daripada pegawai ASN di tingkatan atasnya. Demikian juga dengan sistem promosi yang ada di tingkat kelurahan kota Cilacap sebelum ditetapkannya peraturan kemendagri dimana terjadi fenomena promosi yang dipengaruhi oleh unsur kekeluargaan sehingga mengabaikan syarat-syarat yang telah ditetapkan sebagai landasan untuk mengadakan promosi. Hal tersebut menyebabkan kecemburuan sosial pada kalangan pegawai ASN lainnya.

Pegawai ASN khususnya pada tingkat kelurahan akan dituntut untuk memberikan pelayanan masyarakat yang cepat, baik dan memuaskan, yang mana hasil dari pelayanan masyarakat yang diberikan oleh pegawai di tingkat kelurahan itu dapat mencerminkan berhasil atau tidaknya sistem pemerintahan di Indonesia. Oleh karenanya, kinerja para pegawai menjadi hal yang fundamental dalam terciptanya pelayanan masyarakat yang baik. Ada banyak sekali faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai, diantaranya adalah kepuasan dalam bekerja, kesamarataan dalam memperoleh hak yang

seharusnya mereka dapatkan sebagai seorang pegawai di instansi terkait atau keadilan distributif dan juga promosi jabatan.

Menurut Sinambela (2016) kinerja adalah kesediaan seseorang atau kelompok untuk melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Gomes (1995:195) dalam Mangkunegara (2009:9) dalam Novita, dkk (2016), mengemukakan definisi kinerja pegawai sebagai, “Ungkapan seperti output, efisiensi secara efektivitas sering dihubungkan dengan produktivitas”. Kinerja sesungguhnya berhubungan erat dengan perusahaan dan sumber daya manusia yang dimilikinya. Kinerja pegawai adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas atau pekerjaannya yaitu sesuai dengan tanggung jawab yang telah diberikan kepadanya. Mangkunegara, (2004) dalam Novita, dkk (2016).

Kepuasan kerja sangat erat kaitanya dengan kinerja, dapat dikatakan kepuasan kerja bisa menjadi tolak ukur mengenai hasil kerja dari pegawai dalam suatu perusahaan. Kepuasan kerja pada dasarnya merupakan sesuatu yang bersifat individual, karena setiap individu memiliki tingkat kepuasan yang berbeda – beda sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada dirinya (Atmojo, dkk 2016). Menurut Mosadeghrad, (2003) dalam Krisnayanti, dkk (2015) kepuasan kerja adalah sikap seseorang mengenai pekerjaan apa yang mereka kerjakan dalam sebuah organisasi dimana mereka melakukan pekerjaan ini atau reaksi afektif karyawan untuk pekerjaan, didasarkan pada hasil yang diinginkan. Makin tinggi penilaian terhadap kegiatan dirasakan

sesuai dengan keinginan individu, maka makin tinggi kepuasan terhadap kegiatan tersebut. Penelitian oleh Novita, dkk (2016) mengenai kepuasan kerja dan komitmen organisasional terhadap kinerja karyawan menyebutkan bahwa variabel kepuasan kerja berpengaruh terhadap kinerja.

Robbins (2012:99) dalam Novita, dkk (2016) berpendapat bahwa seseorang dengan tingkat kepuasan kerja yang tinggi memiliki perasaan – perasaan yang positif tentang pekerjaan tersebut, sementara seseorang yang tidak puas memiliki perasaan – perasaan yang *negatif* tentang pekerjaannya. Sehingga dapat dikatakan karyawan yang memiliki perasaan yang puas terhadap pekerjaannya cenderung akan berkinerja lebih baik. Penelitian Putra, dkk (2016) mengenai kepuasan terhadap kinerja, menunjukkan adanya pengaruh positif dan signifikan variabel kepuasan kerja terhadap kinerja.

Pegawai akan mendapatkan kepuasan atas pekerjaannya bila mereka merasa kesempatan untuk mendapatkan imbalan terbuka lebar. Dengan sistem keadilan yang merata, maka pegawai akan mempunyai anggapan bahwa mereka juga memiliki kesempatan untuk memperoleh kesejahteraan jangka panjang. Pengelolaan sistem insentif yang belum baik dapat mengakibatkan pegawai merasakan tidak ada keadilan distributif. Jika pegawai merasa bahwa imbalan yang diterima tidak sesuai dengan kontribusi mereka, hal ini dapat mempengaruhi kinerja mereka. Keadilan distributif adalah keadilan yang berkaitan dengan alokasi *outcome* atau hasil yang diperoleh karyawan, seperti kepuasan, komitmen dan kinerja (Folger dan Konovsky, 1989 : Materson *et al*, 2000) dalam Atmojo, dkk (2016).

Tjahyono (2014) dalam Sulaefi (2017) menambahkan bahwa keadilan distributif bersifat transaksional antara organisasi dan karyawan. Karyawan termotivasi untuk memperoleh kesejahteraan jangka panjang, sehingga distribusi yang adil menjadi sangat penting bagi karyawan. Jika seorang karyawan yang telah berkontribusi baik untuk perusahaan tidak diberikan imbalan atau penghargaan yang adil sesuai dengan input yang diberikan, maka besar kemungkinan pekerja tersebut tidak akan mengalami rasa puas dalam pekerjaannya karena tidak adanya keadilan distributif yang baik di perusahaan tersebut, yang mana hal itu berdampak pada kinerja karyawan tersebut. Oleh sebab itu, sangat penting suatu perusahaan atau instansi memperhatikan keadilan distributif demi mendapatkan kepuasan kerja para pegawainya yang mana juga membantu perusahaan agar mendapatkan tujuannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Hidayah dan Haryani (2013) mengenai keadilan distributif, keadilan prosedural terhadap kinerja, hasil penelitian menunjukkan bahwa keadilan distributif berpengaruh pada kinerja. Penelitian lain yang dilakukan oleh Ningrum, dkk (2015) tentang keadilan distributif dan keterlibatan kerja terhadap kepuasan kerja, mengatakan bahwa keadilan distributif berpengaruh positif dan signifikan secara langsung terhadap kepuasan kerja. Penelitian yang dilakukan oleh Edy (2013) yang mana hasilnya keadilan distributif berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan kerja dan kepuasan kerja berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja.

Sistem promosi jabatan ASN telah diatur dalam PP no 13 tahun 2002, dengan ditetapkannya PP no 13 tahun 2002 maka sistem pengangkatan pegawai ASN dalam jabatan struktural yang ada selama ini berdasarkan PP no 100 tahun 2000 tentang pengangkatan pegawai ASN dalam jabatan struktural, disesuaikan kembali agar dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat. Berlakunya Undang-Undang (UU) yang mengatur pemerintahan daerah, yakni Pasal 130 Ayat (2) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/wali kota setelah berkonsultasi terhadap gubernur, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 kepala daerah ditetapkan sebagai Pembina Kepegawaian. Sehingga kepala daerah berhak melakukan intervensi dan secara langsung memutuskan penempatan aparatur daerah jabatan struktural. Penempatan Aparatur Sipil Negara (ASN) baik melalui rotasi maupun promosi jabatan sebaiknya mempertimbangkan aspek profesionalisme, bukan aspek politik sebagaimana yang terjadi di berbagai instansi dan pemerintah daerah.

Beberapa masalah yang terjadi dalam proses promosi jabatan di antaranya adalah subyektifitas pengambilan keputusan, terutama jika beberapa pegawai yang ada memiliki kemampuan (dan beberapa pertimbangan lain) yang tidak jauh berbeda. Masalah yang muncul saat ini adalah jika proses promosi yang terjadi sekarang umumnya adalah adanya pegawai yang langsung mendapatkan promosi untuk kenaikan jabatan yang hanya melihat pada

kriteria pertama saja, tetapi pegawai tersebut belum tentu unggul pada beberapa kriteria-kriteria yang lain, namun tetap mendapat promosi untuk kenaikan jabatan padahal bisa saja terjadi seorang pegawai yang dikriteria pertama tidak lulus, tetapi baru akan terlihat kelebihanannya pada kriteria-kriteria selanjutnya. Dalam promosi masih ada ketimpangan yang terjadi di instansi, sebab kadangkala kegiatan promosi masih dipengaruhi oleh adanya unsur kekeluargaan sehingga mengabaikan syarat – syarat yang telah ditetapkan. Munadiah, dkk (2016)

Promosi jabatan menjadi faktor yang penting dalam peningkatan kinerja pegawai, promosi jabatan terjadi ketika seorang karyawan dipindahkan dari suatu pekerjaan ke posisi lain yang lebih tinggi dalam hal pembayaran gaji, tanggung jawab dan atau tingkat status keorganisasiannya (Mangkuprawira, 2003, 168) dalam Jayusman dan Khotimah (2012). Menurut Siagian (2009:169) promosi jabatan merupakan pemindahan pegawai atau karyawan dari satu jabatan atau tempat kepada jabatan atau tempat yang lebih tinggi serta diikuti oleh tugas, tanggung jawab dan wewenang yang lebih tinggi dari jabatan yang diduduki sebelumnya. Setiap karyawan mengharapkan adanya promosi jabatan karena promosi dapat berarti adanya kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan dan kecakapan karyawan dalam bekerja untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Penelitian yang dilakukan oleh Munadiah, dkk (2015) mengenai promosi jabatan terhadap kinerja, mengatakan bahwa variabel promosi jabatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja. Penelitian lain yang

dilakukan oleh Surata (2015) tentang promosi jabatan terhadap kepuasan kerja dan prestasi kerja, menyebutkan bahwa promosi jabatan tidak berpengaruh signifikan terhadap kepuasan. Namun penelitian ini berbanding terbalik dengan penelitian yang dilakukan oleh Saputra dan Sudharma (2017) mengenai promosi jabatan, terhadap kepuasan kerja, menyebutkan bahwa variabel promosi jabatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan kerja.

Penelitian ini dilakukan di seluruh Kelurahan di Kota Cilacap, Kabupaten Cilacap. Terdapat 3 kecamatan di wilayah kota Cilacap, yaitu kecamatan CilacapUtara, kecamatan Cilacap Tengah dan kecamatan Cilacap Selatan, yang mana pada setiap kecamatan terdapat 5 kelurahan, total kelurahan pada kota Cilacap sebanyak 15 kelurahan. Dari uraian diatas tersebut, banyak penelitian mengenai keadilan distributif, promosi jabatan, kepuasan kerja dan kinerja. Penelitian tersebut menunjukkan masing-masing variabel berpengaruh satu sama lain. Melihat hal tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian kembali, sehingga penelitian ini dapat memberikan kontribusi untuk menguji apakah terjadi konsistensi terhadap teori maupun penelitian yang sudah ada atau sebaliknya.

Penelitian ini meluaskan objek dari penelitian yang dilakukan Edy (2013) dan Hidayah dan Haryani (2013). Perbedaan penelitian ini dari penelitian sebelumnya yaitu terletak pada objek penelitian, dimana pada penelitian sebelumnya, objek penelitian berada di rumah sakit (bidang jasa) dan BMT Hudatama, sedangkan pada penelitian ini objek penelitian berada di

kelurahan (birokrasi) di kota Cilacap. Penelitian ini mengganti variabel *independent* dari penelitian sebelumnya yaitu variabel keadilan prosedural dan interaksional dengan variabel promosi jabatan. Alasan peneliti mengganti variabel tersebut karena variabel promosi jabatan mendukung pada objek penelitian di kelurahan kota Cilacap, hal ini didukung oleh penelitian Munadiah, dkk (2015) mengenai promosi jabatan terhadap kinerja PNS yang menyebutkan bahwa variabel promosi jabatan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja pegawai. Variabel mediasi pada penelitian ini yaitu kepuasan kerja, alasan menjadikan kepuasan kerja sebagai variabel mediasi yaitu karena kepuasan kerja dalam memediasi pengaruh keadilan distributif dan promosi jabatan terhadap kinerja masih kurang diuji oleh beberapa peneliti.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka peneliti mengambil judul :

“ Pengaruh Keadilan distributif dan Promosi jabatan terhadap Kinerja pegawai Aparatur Sipil Negara dengan Kepuasan kerja sebagai variabel mediasi ”

B. Rumusan Masalah

Menjaga kinerja pegawai agar dapat melayani masyarakat dengan baik dan cepat tentu menjadi hal yang penting di dalam kelurahan. Kinerja pegawai erat kaitanya dengan kepuasan kerja yang dirasakan oleh pegawai itu sendiri, lalu kepuasan pegawai terjadi jika semua pegawai memiliki kesempatan untuk

dipromosikan dalam kelurahan tersebut. Jika keadilan distributif untuk mendapatkan kesempatan dipromosikan belum merata, maka pegawai tidak akan merasa puas, dan berdampak kepada kinerja pelayanan di kelurahan tersebut. Pegawai kelurahan memiliki harapan agar mereka bisa dipromosikan ke jabatan atau posisi yang lebih tinggi

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah keadilan distributif berpengaruh signifikan terhadap kepuasan kerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?
2. Apakah promosi jabatan berpengaruh signifikan terhadap kepuasan kerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?
3. Apakah keadilan distributif berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?
4. Apakah promosi jabatan berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?
5. Apakah kepuasan kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?
6. Apakah kepuasan kerja mampu memediasi hubungan antara keadilan distributif terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?
7. Apakah kepuasan kerja mampu memediasi hubungan antara promosi jabatan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap ?

C. Tujuan dan Manfaat penelitian

a. Tujuan penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diajukan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk membuktikan kembali pengaruh signifikan keadilan distributif terhadap kepuasan kerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.
2. Untuk membuktikan kembali pengaruh signifikan promosi jabatan terhadap kepuasan kerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.
3. Untuk membuktikan kembali pengaruh signifikan keadilan distributif terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.
4. Untuk membuktikan kembali pengaruh signifikan promosi jabatan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.
5. Untuk membuktikan kembali kepuasan kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.
6. Untuk membuktikan kembali kepuasan kerja mampu memediasi hubungan antara keadilan distributif terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.
7. Untuk membuktikan kembali kepuasan kerja mampu memediasi hubungan antara promosi jabatan terhadap kinerja pegawai ASN di tingkat kelurahan kota Cilacap.

b. Batasan penelitian

Dalam penelitian ini terdapat pembatasan masalah sebagai berikut :

1. Populasi penelitian hanya pada pegawai ASN tingkat kelurahan di kota Cilacap
2. Penelitian ini menggunakan 4 variabel, satu variabel *dependent* yaitu kinerja, dua variabel *independent* yaitu keadilan distributif dan promosi jabatan, dan satu variabel mediasi yaitu kepuasan kerja
3. Waktu penelitian akan dilaksanakan pada tanggal 1-30 Januari 2020

c. Manfaat penelitian

1. Bagi Kepala Badan Kepegawaian Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi acuan dalam menakar seberapa tinggi tingkat keadilan yang diterima pegawai ASN di tingkat kelurahan, serta seberapa besar peluang pegawai ASN untuk naik jabatan lalu mengetahui tingkat kepuasan pegawai ASN di tingkat kelurahan.

2. Bagi Akademika

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi bacaan dan informasi sehingga dapat meningkatkan pengetahuan baik teori maupun praktek dalam bidang manajemen sumber daya manusia khususnya mengenai keadilan distributif dan promosi jabatan terhadap kinerja melalui kepuasan kerja.

3. Bagi Peneliti.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan serta informasi mengenai pengaruh keadilan distributif dan promosi jabatan terhadap kinerja melalui kepuasan kerja pegawai.

