

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah merupakan salah satu organisasi pelayanan publik yang sering dianggap belum produktif dan efisien dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Sebagai penyelenggara utama pelayanan publik, pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dinilai masih belum maksimal. Tugas utama pemerintah adalah memberikan pelayanan prima dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat, namun saat ini hal itu belum terlaksana dengan baik. Masyarakat belum dapat merasakan fungsi pemerintah dengan baik untuk memenuhi kebutuhan mereka, kondisi ini jelas menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah belum optimal.

Berdasarkan hasil penilaian mengenai kualitas kinerja birokrasi publik di Indonesia pada tahun 2014 oleh *World Economic Forum (WEF)* yang dimuat dalam *Global Competitiveness Index 2013-2014 ranking*, Indonesia menempati urutan ke 38 dari 148 negara, berbeda jauh dengan Singapura yang menempati urutan ke 2 dan Malaysia yang menempati urutan ke 24. Banyaknya keluhan masyarakat baik melalui media sosial maupun media massa tentang pelayanan publik pemerintah juga menjadi bukti masih kurang baiknya pelayanan publik di Indonesia.

Masih belum optimalnya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dan adanya citra negatif yang melekat pada organisasi pemerintahan

dapat disebabkan karena sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Buruknya citra pelayanan organisasi pemerintahan tidak dapat dipisahkan dari individu-individu yang terlibat dalam pelayanan publik dalam hal ini pegawai pemerintah yang disebut dengan pegawai negeri sipil. Pegawai negeri sipil merupakan orang-orang pilihan yang diharapkan dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab mereka untuk melayani masyarakat dengan prima. Adanya citra negatif mengenai pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah dalam hal ini pegawai negeri sipil bisa dikaitkan dengan tinggi atau rendahnya motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) pada saat mereka direkrut dan bahkan setelah mereka menjadi pegawai negeri sipil.

Sutopo & Suryanto (2003) mengemukakan bahwa implementasi pelayanan prima dalam pelayanan publik di Indonesia mengalami berbagai masalah. Masalah tersebut antara lain sulitnya merubah kondisi dan mental aparatur yang sudah sedemikian lama kurang memposisikan dirinya sebagai pelayan publik, tetapi lebih merasa sebagai kelompok elit masyarakat yang memainkan peran pemerintah. Dalam hal ini muncul anggapan bahwa mereka harus dilayani daripada melayani. Sebuah organisasi pemerintahan yang efektif memiliki motivasi yang tinggi diantara anggota-anggotanya yang meliputi motivasi pelayanan publik, motivasi misi, dan motivasi tugas (Rainey dan Steinbauer, 1999).

Pelayanan publik yang berkualitas hanya dapat tercapai apabila pegawai negeri sipil yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki

motivasi yang tinggi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, sehingga mereka akan bekerja dengan sebaik-baiknya dan mengerahkan seluruh kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk terus menumbuhkan dan meningkatkan motivasi tersebut di dalam diri pegawai negeri sipil.

Motivasi pelayanan publik atau yang sering disebut dengan *public service motivation* (PSM) dapat didefinisikan sebagai kecenderungan individual untuk merespon terhadap motif-motif dasar yang unik dalam suatu institusi dan organisasi publik. Orang-orang yang bekerja di sektor pelayanan publik memiliki ketertarikan dan motivasi tertentu. Ada tiga motif yang dicirikan dalam *public service motivation* (PSM), yaitu motif rasional, norma dan afektif (Perry dan Wise, 1990). Menurut Crewson (1997), *public service motivation* (PSM) juga bisa didefinisikan sebagai orientasi pelayanan seorang individu minus orientasi ekonomis supaya berguna bagi masyarakat, orientasi untuk menolong orang lain, dan semangat untuk memperoleh prestasi yang bersifat intrinsik atau yang berorientasi pelayanan (*service orientation*).

Allen dan Meyer (1990) mendefinisikan komitmen organisasi sebagai sebuah konsep yang memiliki tiga dimensi, yaitu *affective*, *normative* dan *continuance commitment*. *Affective commitment* adalah tingkat seberapa jauh seorang karyawan secara emosi terikat, mengenal, dan terlibat dalam organisasi. *Continuance commitment* adalah suatu penilaian terhadap biaya yang terkait dengan meninggalkan organisasi. *Normative commitment* merujuk kepada tingkat seberapa jauh seseorang secara psikologi terikat untuk menjadi karyawan dari

sebuah organisasi yang didasarkan kepada perasaan seperti kesetiaan, afeksi, kehangatan, kepemilikan, kebanggaan, kesenangan, kebahagiaan dan lain-lain.

Organisasi publik seperti pemerintah menempatkan sumber daya manusia sebagai sumber daya yang utama karena mengemban tugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga dibutuhkan sumber daya manusia yang profesional, kompeten, berkualitas dan memiliki komitmen yang tinggi. Organisasi yang memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dan berkomitmen tinggi diharapkan akan mampu memberikan yang terbaik bagi organisasi.

Huselid (1995), mengemukakan bahwa sumber daya manusia yang berkualitas memiliki empat karakteristik yaitu : *competence (knowledge, skill, abilities, experience)* yang memadai, komitmen kepada organisasi, selalu bertindak "*cost effectiveness*" dalam setiap tindakannya, dan bertindak selaras antara tujuan pribadi dengan tujuan organisasi. Organisasi yang efektif hanya akan ada bila organisasi tersebut memiliki pekerja/pegawai yang berkomitmen. Organisasi harus mengembangkan ikatan psikologis antara pekerja/pegawai dan organisasi dalam bentuk komitmen organisasi dalam rangka menciptakan dedikasi total tenaga mereka terhadap kepentingan-kepentingan, tujuan dan nilai-nilai.

Komitmen organisasi merupakan suatu hal yang penting bagi organisasi sebab pegawai yang telah berkomitmen terhadap organisasi cenderung tidak akan meninggalkan organisasi guna mencari pekerjaan lain, dan cenderung akan menunjukkan kemampuan terbaiknya (Stup, 2006). Memiliki karyawan yang berkomitmen terhadap perusahaannya merupakan hal yang tak ternilai bagi

perusahaan. Konsep komitmen seperti yang diketahui adalah sebuah konsep yang sangat kompleks. Komitmen organisasi telah menjadi kata kunci di dalam kehidupan bekerja sehari-hari. Meskipun kepuasan kerja merupakan salah satu faktor penting untuk komitmen organisasi, faktor-faktor lainnya juga memiliki pengaruh yang sama besar dalam komitmen. Faktor-faktor ini antara lain termasuk iklim organisasi, iklim komunikasi, pengalaman kerja, kinerja, motivasi, pengalaman bermasyarakat, kepemilikan dan banyak lainnya.

Steers dan Porter dalam Sopiah (2008) mengemukakan ada sejumlah faktor yang mempengaruhi komitmen pegawai pada organisasi, yaitu faktor personal, faktor organisasi, dan faktor non-organisasi. Faktor personal merupakan faktor dari dalam diri pegawai meliputi motivasi, pengaruh keturunan, dan keahlian dasar secara individu. Faktor organisasi merupakan hubungan ketergantungan antara pegawai dan organisasi, organisasi memerlukan pemikiran, tenaga, kemahiran dan keahlian yang dimiliki pegawainya, sedangkan pegawai tergantung pada apa yang diberikan oleh organisasi. Faktor non-organisasi merupakan faktor yang menunjukkan ciri dari suatu jenis pekerjaan atau suatu faktor yang membedakan antara suatu pekerjaan dengan jenis pekerjaan lainnya.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana salah satu faktor individu atau personal, yakni motivasi dapat mempengaruhi komitmen organisasi. Secara khusus, penelitian ini mencoba untuk menganalisis apakah motivasi pegawai negeri sipil dalam melayani masyarakat akan menumbuhkan keinginan mereka untuk tetap bertahan dan mengabdikan untuk organisasinya.

1.2. Perumusan Masalah

Belum optimalnya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat memunculkan adanya citra negatif dan pandangan yang buruk terhadap pemerintah. Keluhan-keluhan yang dilontarkan oleh masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung juga menjadi bukti masih belum optimalnya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah selama ini. Menurut *World Economic Forum (WEF)* Indonesia menempati urutan ke 38 dari 148 negara dalam hal kualitas kinerja birokrasi publik, kalah jauh dari Singapura dan Malaysia yang berada pada urutan ke 2 dan urutan ke 24.

Sebagai salah satu faktor personal yang mempengaruhi komitmen pegawai terhadap organisasi, motivasi dalam hal ini motivasi pelayanan publik atau *public service motivation (PSM)* memegang peranan yang sangat penting untuk pencapaian tujuan organisasi. Motivasi pelayanan publik atau *public service motivation (PSM)* dan komitmen organisasi yang dimiliki oleh pegawai negeri sipil harus terus dikembangkan dan ditingkatkan, hal ini agar pegawai negeri sipil dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan lebih baik dan bertanggung jawab. Motivasi pelayanan publik yang tinggi diharapkan dapat menumbuhkan komitmen organisasi yang tinggi pada pegawai negeri sipil, sehingga mereka akan terus mengabdikan dan mencapai tujuan organisasi dengan lebih baik lagi.

Berdasarkan hal tersebut, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana tingkat komitmen organisasi pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?
3. Bagaimana pengaruh motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) terhadap komitmen afektif pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta?

1.3. Batasan Masalah

Motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kecenderungan pegawai negeri sipil untuk merespon terhadap motif-motif dasar yang unik dalam suatu organisasi publik, dengan kata lain adalah motif dasar yang dimiliki oleh pegawai negeri sipil untuk melakukan pelayanan publik. Ada 4 (empat) dimensi motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu ketertarikan untuk membuat kebijakan publik (*attraction to public policy making*), komitmen terhadap kepentingan publik dan kewajiban sebagai warga negara (*commitment to public interest and civic duty*), simpati (*compassion*), dan sikap pengorbanan diri (*self-sacrifice*).

Komitmen organisasi yang dimaksud di sini adalah keterikatan antara pegawai negeri sipil dengan institusi mereka. Dalam penelitian ini peneliti memfokuskan pada pengaruh motivasi pelayanan publik terhadap komitmen afektif yakni keinginan karyawan untuk tinggal di dalam organisasi karena secara emosional mereka terikat dengan organisasi. Hal ini disebabkan motivasi bukan merupakan faktor penyebab timbulnya komitmen kontinuan dan komitmen normatif (Allen dan Meyer, 1990). Namun demikian, dalam penelitian ini tingkat komitmen afektif, komitmen kontinuan, dan komitmen normatif akan diukur untuk melihat komitmen mana yang dominan dikalangan pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

Pegawai negeri sipil yang dimaksud dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai negeri sipil yang bekerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Yogyakarta, Dinas Perijinan Pemerintah Kota Yogyakarta, Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Pemerintah Kota Yogyakarta, Dinas Kesehatan Pemerintah Kota Yogyakarta dan Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis tingkat motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

2. Untuk menganalisis tingkat komitmen organisasi pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.
3. Untuk menganalisis pengaruh motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) terhadap komitmen afektif pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat antara lain :

1. Secara Teoritis

Agar dapat menjadi salah satu referensi bagi yang tertarik untuk melakukan penelitian yang sama dan untuk menambah pengetahuan.

2. Secara Praktis

Bagi Pemerintah Kota Yogyakarta agar dapat menjadi masukan dan saran untuk dapat lebih mengetahui dan mengevaluasi pegawai negeri sipil agar dapat melaksanakan pelayanan publik secara baik, efektif dan prima. Selain itu untuk mengetahui hal-hal apa saja yang dapat mempengaruhi motivasi melayani publik dan komitmen pegawai negeri sipil, sehingga bisa membantu pegawai negeri sipil untuk lebih meningkatkan motivasi melayani publik dan komitmen organisasi mereka.

1.6. Sistematika Penulisan

Tesis ini ditulis secara sistematis dalam lima bab yang saling berkaitan antara bab yang satu dengan bab yang lainnya, sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini membahas tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Di dalam bab ini akan membahas secara umum tentang motivasi kerja, motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) dan komitmen organisasi (komitmen afektif, komitmen kontinuan, dan komitmen normatif). Bab ini juga menjelaskan penelitian terdahulu, hipotesis dan kerangka penelitian.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang lokasi penelitian, waktu penelitian, pendekatan penelitian, populasi dan metode pengambilan sampel, metode pengumpulan data, instrument penelitian dan pengukuran variabel penelitian, serta metode analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini membahas tentang uji coba kuesioner, hasil penelitian yang berkaitan dengan motivasi pelayanan publik atau *public service motivation* (PSM) dan komitmen organisasi (komitmen afektif, komitmen kontinuan, dan komitmen normatif).

BAB V : PENUTUP

Bab kelima berisikan tentang kesimpulan dari penelitian yang dilakukan, implikasi manajerial, keterbatasan penelitian dan saran-saran yang berguna bagi penelitian selanjutnya.

