

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pegawai tetap pada kantor gubernur sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat merupakan salah satu subjek pembangunan di daerah yang memegang peranan strategis. ASN sebagai aparatur bukan saja mengurus administrasi pemerintahan, namun secara luas juga sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*) yang tujuan akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagai pelayan masyarakat dalam lingkup birokrasi pemerintahan kondisi yang ada sekarang masih terus dilakukan pembenahan, sehingga masyarakat dapat dilayani secara cepat, efektif dan efisien.

Kinerja pemerintah daerah diakui belum optimal, antara lain disebabkan oleh struktur organisasi masih relatif besar, susunannya belum sepenuhnya mengacu kepada kebutuhan, pembagian tugas antar instansi/unit yang kurang jelas, aparat yang kurang profesional, prosedur standar yang belum tersedia secara baku serta sistem pengawasan yang masih belum efektif. Oleh karena itu, reformasi birokrasi sangat dibutuhkan untuk mewujudkan *good governance* serta menjawab tuntutan masyarakat akan pemerintahan yang bersih, transparan, dan bertanggung jawab.

Rencana strategis bidang pendayagunaan aparatur Negara bertujuan untuk menciptakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang berdaya guna, berhasil guna, terbuka dan bertanggung jawab (Simamora, 2007). Tujuan tersebut diwujudkan melalui strategi sebagai berikut:

- a. Perampingan birokrasi melalui penataan kembali tugas dan fungsi pemerintah, rasionalisasi organisasi pemerintah dan rasionalisasi pegawai di tingkat pusat dan daerah.

- b. Penerapan sistem manajemen kepegawaian yang berorientasi pada prestasi.
- c. Peningkatan pelayanan umum.
- d. Pencegahan dan pemberantasan KKN.

Strategi tersebut dilaksanakan melalui program-program seperti pengawasan aparatur, penataan kelembagaan dan ketatalaksanaan, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan peningkatan kapasitas SDM aparatur. Aparatur pemerintah dengan paradigma baru di era teknologi informasi yang terus berkembang, dituntut dapat menguasai ketrampilan dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia. Penguasaan alih teknologi yang ditunjang dengan kualitas sumber daya aparatur yang bisa memudahkan dan memperlancar tugas yang diemban dan meningkatkan kinerja yang lebih baik.

Reformasi birokrasi menjadi tuntutan untuk merubah pola lama secara keseluruhan, baik itu masalah disiplin, etos kerja, budaya kerja dan kinerja yang mempengaruhi pengembangan organisasi pemerintah. Budaya malas dan menunda pekerjaan disamping memang kurangnya SDM aparatur untuk menyelesaikan tugas dengan baik menjadi kendala utama. Sosok aparatur pemerintah daerah yang seharusnya sebagai pelayan masyarakat terjadi sebaliknya, mengingat tingkat kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dilihat dari sistem penggajian yang relatif rendah dan masih terus diperbaiki oleh pemerintah pusat. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya berbagai penyimpangan yang sampai sekarang masih terus diberantas yaitu Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang menghiasi wajah birokrasi di Indonesia umumnya. Salah satu solusi meminimalkan praktek KKN dalam tubuh birokrasi adalah meningkatkan kesejahteraan Pegawai Tetap dengan standar gaji yang lebih layak. Namun Pemerintah pusat juga meminta kompensasi dari peningkatan kinerja aparatur pemerintah pusat dan

daerah sebagai imbalan kenaikan gaji untuk meningkatkan kesejahteraan. Cara ini efektif jika disertai dengan program pendidikan dan latihan aparatur yang dapat meningkatkan kualitas SDM aparatur sebagai upaya meningkatkan kinerja.

Institusi pemerintahan daerah sebagai lembaga formal juga tidak lepas dari tuntutan untuk terus berbenah dan memperbaiki intern institusi dan aparatur yang terlibat di dalam pengelolaan administrasi pemerintahan. Hal ini perlu komitmen dengan Visi dan Misi organisasi yang telah ditetapkan dan diharapkan dengan tahapan pekerjaan yang terencana dapat tercapai baik, indikatornya pada peningkatan kinerja sesuai rencana strategik yang orientasinya pada hasil dan manfaat. Pencapaian ini hanya dapat diraih dengan indikator meningkatnya kinerja aparatur secara individu dan kinerja organisasi secara institusi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing dengan kewenangan yang terbatas disertai pertanggungjawaban.

Sebelumnya peraturan khusus kepegawaian yang masih berlaku telah diatur dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang dijabarkan dalam peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan PNS, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pengadaan PNS, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Kenaikan Pangkat PNS, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan Struktural, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Peran pegawai tetap dengan perbandingan jumlah di atas masih relatif kurang untuk melayani masyarakat, maka pemerintah masih terus menambah jumlah pegawai tetap setiap tahunnya baik melalui pengangkatan tenaga honor maupun tenaga strategis umum untuk memenuhi kekurangan pegawai tetap. Secara umum Struktur organisasi

pada Kantor Gubernur Sumatera Selatan menggunakan Struktur Tall, terdapat unsur-unsur sebagai berikut : Kepala Dinas/Badan/Kantor, Kasubdin/Kabid/Kabag, Kasi/Kasubbid/Kasubbag, Tenaga fungsional, Staf (pegawai tetap dan pegawai *outsourcing*).

Jika pegawai tidak dapat mencapai kinerja tersebut, instansi tidak mungkin mencapai tujuan instansi. Oleh karena itu, para manajer mengatur kinerja pegawai agar mereka dapat mencapai kinerja instansi yang di harapkan. Berkaitan dengan pentingnya kinerja pegawai dalam menentukan tercapai atau tidaknya tujuan instansi, maka berbagai cara dilakukan untuk meningkatkan kinerja pegawai termasuk pegawai kontrak (*outsourcing*). Untuk menetapkan tingkat kinerja pegawai di butuhkan penilaian kinerja, Penilaian kinerja yang adil membutuhkan standar Patokan yang dapat di gunakan sebagai perbandingan terhadap kinerja antar pegawai. Selain faktor-faktor, di dalam kinerja juga terdapat beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menilai baik tidaknya kinerja pegawai. Dan kriteria tersebut antara lain kualitas kerja, menyangkut seberapa jauh pegawai menguasai iptek, lingkup pekerjaan, tanggung jawab dan ketepatan dan kuantitas kerja, menyangkut jumlah yang dihasilkan, kecepatan dalam memperoleh hasil (Sulistiyani dan Rosidah, 2009).

Fenomena suatu instansi menggunakan tenaga kerja kontrak (*outsourcing*) karena banyaknya instansi dan banyaknya jenis pekerjaan yang tentunya membutuhkan banyak jenis keahlian sehingga tidak memungkinkan instansi menyediakan tenaga kerja secara keseluruhan, adanya diskriminasi antara pegawai tetap dan pegawai kontrak (*outsourcing*) memunculkan terjadinya permasalahan besar dalam suatu instansi. Pegawai kontrak merasa tidak nyaman dalam bekerja karena status merasa tidak jelas

dan hanya memperoleh sedikit kemudahan-kemudahan, dibandingkan dengan pegawai tetap diberikan seperti tunjangan dan fasilitas yang oleh instansi.

Dalam menjalankan roda organisasi, masing-masing unit kerja menjalankan tugas administrasi dan pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi) dengan kewenangan yang berbeda. Namun demikian setiap unit masih belum dapat memberikan pelayanan maksimal kepada aparatur dan masyarakat itu sendiri. Seringnya keterlambatan dalam pengurusan seperti kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, mutasi dan promosi pegawai sesuai pendidikan dan jenjang karier, diklat pegawai sesuai pangkat dan jabatan, pengangkatan calon pegawai negeri sipil, perizinan pegawai, penyelesaian kasus kepegawaian menjadi indikator rendahnya kinerja pegawai. Selama ini kinerja aparatur dengan ukuran tugas pokok fungsi (Tupoksi) belum menunjukkan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Tupoksi Kantor Gubernur Provinsi Sumatera Selatan diuraikan sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Tugas pokok dan fungsi Kantor Gubernur Provinsi Sumatera Selatan**

No	Bagian / Bidang	Tugas Pokok / Tugas	Fungsi
1.	Bagian Tata Usaha	Menyelenggarakan koordinasi perencanaan dan pembinaan serta pelayanan administrasi untuk menunjang tugas pokok seluruh satuan.	a. Pengembangan sumber daya manusia aparatur pemerintah dan pelayanan administrasi di lingkungan kerja
	a. Subbag Tata Usaha, Umum dan Kepegawaian.	Melaksanakan tata usaha pimpinan, protokol, perjalanan dinas, urusan persuratan, dan rumah tangga serta menganalisa, merencanakan dan menyusun kebutuhan perlengkapan rumah tangga.	b. Mengkoordinasikan perencanaan program kerja c. Menyelenggarakan dan mengelola masalah kepegawaian, keuangan, rumah tangga dan perlengkapan dilingkungan kerja
	b. Subbag Keuangan	Menyusun rencana anggaran keuangan dan belanja rumah tangga.	d. Menyelenggarakan hubungan kemasyarakatan

	c. Subbag Perencanaan dan Pelaporan	Menganalisa kebutuhan kegiatan dan melaporkan pelaksanaannya.	dengan lembaga pemerintah. e. Melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Kepala sesuai dengan bidang tugasnya.
2.	Bidang Diklat  a. Subbid Diklat Kepemimpinan  b. Subbid Diklat Teknis Fungsional	Melaksanakan Pendidikan dan pelatihan dilingkungan Pemerintah Kabupaten.  Pembinaan dan melaksanakan penyelenggaraan Diklat Prajabatan, Diklatpim Tk.IV, serta pengiriman peserta Diklatpim Tk.III, Diklatpim Tk.II dan Diklatpim Tk.I dan ujian dinas.  Pembinaan dan melaksanakan Diklat Teknis Fungsional bidang pemerintahan, pembangunan, dan keuangan daerah serta diklat administrasi dan kursus/ penataran lainnya.	a. Melakukan penyusunan rencana pelaksanaan penyelenggaraan Diklat struktural dan teknis fungsional, prajabatan dan ujian dinas. b. Melakukan penyusunan kualifikasi dan pembinaan terhadap tenaga pengajar, peserta dan alumni diklat. c. Melakukan hub. dgn lembaga pemerintah dan non pemerintah.
3.	Bidang Mutasi Pegawai  a. Subbid Kepangkatan dan Penggajian  b. Subbid Mutasi Jabatan dan Non Jabatan	Melaksanakan pengadaan pegawai, menyiapkan mutasi, pengangkatan dalam pangkat dan PNS yang non jabatan, pemberhentian, menyiapkan pensiun pegawai dan janda/dudanya serta menyiapkan pemberian penghargaan/tanda jasa. Menyiapkan usul dan keputusan kenaikan pangkat, menyiapkan Keputusan pemberhentian atau pemberian pensiun PNS atau janda/dudanya serta urusan Taspen.  Menyiapkan keputusan pengangkatan, pemindahan bagi Pegawai Tetap meneliti Pegawai Tetap yang akan dimutasikan, dan menyiapkan daftar jumlah Pegawai Tetap.	a. Melakukan penyusunan rencana mutasi dan perpindahan pegawai. b. Menyiapkan keputusan kepala daerah untuk pengangkatan dan pemberhentian Pegawai Tetap, kenaikan pangkat, gaji berkala kepada Pegawai Tetap daerah.
4.	Bidang Pengembangan Pegawai	Merencanakan, menyusun formasi pegawai, merencanakan, menyusun dan mengumpulkan bahan mutasi jabatan serta mengelola data-data	a. Penganalisaan kebutuhan pegawai dan menyiapkan bahan pertimbangan dan penetapan formasi

	<p>a. Subbid Formasi dan Pengadaan Pegawai.</p> <p>b. Subbid Pengolahan data dan Dokumentasi Kepegawaian</p>	<p>kepegawaian. Menganalisis kebutuhan pegawai dan menyiapkan bahan pertimbangan atau persetujuan penetapan formasi pegawai.</p> <p>Menghimpun dan menyiapkan data serta menyediakan data-data kepegawaian.</p>	<p>pegawai.</p> <p>b. Penyiapan bahan penyusunan norma, standar dan prosedur pelaksanaan analisis, klasifikasi dan evaluasi jabatan.</p> <p>c. Penyiapan data-data kepegawaian.</p>
5.	<p>Bidang Hukum dan Perundang-undangan Kepegawaian</p> <p>a. Subbid Pembinaan, Kesejahteraan, Analisa Hukum Kepegawaian.</p> <p>b. Subbid Perizinan Kepegawaian</p>	<p>Melaksanakan pengelolaan aturan-aturan di bidang Kepegawaian dan pembinaan administrasi kepegawaian.</p> <p>Meninventarisasi, menghimpun serta memberikan pelayanan informasi dan konsultasi peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.</p> <p>Mengumpulkan bahan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis perizinan Pegawai Tetap</p>	<p>a. Menghimpun dan mengelola serta mempersiapkan peraturan-peraturan di bidang kepegawaian.</p> <p>b. Menyimpan dan memelihara peraturan-peraturan di bidang kepegawaian.</p> <p>c. Mengelola perizinan Pegawai Tetap.</p>

Sumber : Kantor Gubernur Sumatera Selatan, 2019

Permasalahan diatas menggambarkan pergeseran hubungan antar tugas yang sebenarnya ada korelasi yang harus diselesaikan secara bersama, walaupun ada pembagian tugas yang jelas dan ada pemisahan tugas pada bidang masing-masing, antara pegawai tetap dan pegawai *outsourcing*. *Outsourcing* adalah cara yang efektif untuk menjadikan instansi lebih inovatif, membantu pengambilan keputusan yang lebih cepat dan menciptakan organisasi yang berkinerja tinggi. Sekarang ini, semakin banyak instansi melakukan *Outsourcing* pada berbagai departemen instansi. Seiring dengan perkembangan instansi yang menuntut departemen sumber daya manusia untuk berperan strategik, *Outsourcing* dalam kegiatan SDM membantu memenuhi tuntutan atas

solusi yang *time-effective* dan *cost effective* guna menarik dan mempertahankan pegawai yang berkeahlian (Mobley, 2008). Di banding menerima pegawai baru yang bersifat tetap, lebih baik menyewa pegawai berstatus kontrak (*outsourcing*) yang masa kontraknya dapat di tentukan hingga beban kerja mulai berkurang.

Keberadaan pegawai *outsourcing* adalah suatu kenyataan yang sulit untuk dihilangkan karena tidak semua instansi sudah benar-benar siap untuk memiliki pegawai tetap dengan segala konsekuensinya, lagi pula beberapa jenis bisnis tertentu mengandung ketidakpastian yang tinggi sehingga merupakan resiko besar kalau instansi langsung mengangkat pegawai tetap. Ketentuan dan pengaturan tentang pegawai *outsourcing* sebenarnya sudah cukup memadai dan cukup memberikan perlindungan kepada para pekerja, termasuk syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk memberlakukan sistem *outsourcing* (kontrak).

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis mengangkat judul mengenai **“Analisis Perbedaan Kinerja Antara Pegawai Tetap Dengan Pegawai *Outsourcing* pada Kantor Gubernur Sumatera Selatan”**

## **1.2 Rumusan masalah**

Bagaimana perbedaan kinerja pegawai tetap dan kinerja pegawai kontrak (*outsourcing*) pada Kantor Gubernur Sumatera Selatan.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Untuk membedakan kinerja pegawai tetap dengan pegawai kontrak (*outsourcing*).



#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah, manfaat penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan penulis khususnya terkait kinerja pegawai

2. Bagi instansi

Sebagai masukan dan saran yang bisa dipertimbangkan bagi pihak kantor Gubernur Provinsi Sumatera Selatan terkait dengan kinerja pegawai tetap dengan pegawai kontrak.

3. Bagi akademisi

Menambah wawasan penulis dalam bidang penelitian sebagai penerapan ilmu, serta mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama menempuh pendidikan di fakultas ekonomi Universitas Bina darma Palembang/

4. Bagi Peneliti selanjutnya

Hasil Penelitian diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti selanjutnya.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

##### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

##### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini terdiri dari teori-teori yang mendukung penelitian ini, diantaranya adalah pengertian Sumber Daya Manusia, pengertian komperatif, pengertian kinerja, pengertian pegawai tetap, pengertian pegawai tidak tetap.

### BAB III METEDOLOGI PENELITIAN

Bab ini terdiri dari variabel penelitian dan definisi operasionalnya, objek penelitian, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data serta metode analisis yang digunakan.

### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini terdiri dari deskripsi objek penelitian, hasil penelitian dan pembahasan.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari kesimpulan penelitian dan saran dari penulis