

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) merupakan fungsi strategis dalam organisasi yang berperan vital dalam mencapai tujuan organisasi melalui pengelolaan aset manusia secara efektif dan efisien. Dessler (2020) mendefinisikan MSDM sebagai proses memperoleh, melatih, menilai, dan memberikan kompensasi kepada karyawan, memperhatikan hubungan kerja, kesehatan, keamanan, dan masalah keadilan mereka. Dalam konteks sektor publik, MSDM memiliki kompleksitas tersendiri karena harus menyeimbangkan antara efisiensi birokrasi dengan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat. Armstrong & Taylor (2020) menekankan bahwa MSDM modern tidak hanya fokus pada aspek administratif, tetapi juga pada pengembangan kapabilitas organisasi melalui praktik-praktik yang meningkatkan *employee engagement*, budaya organisasi yang kuat, dan kepemimpinan yang efektif. Transformasi birokrasi Indonesia melalui reformasi ASN menuntut pendekatan MSDM yang lebih strategis dalam mengelola Aparatur Sipil Negara (ASN) agar mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Salah satu fokus utama dalam MSDM adalah optimalisasi kinerja pegawai sebagai output dari berbagai praktik pengelolaan SDM. Kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2021). Dalam konteks ASN, kinerja menjadi indikator krusial dalam mengukur efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa kinerja ASN dipengaruhi oleh multiple faktor yang saling berinteraksi. Penelitian Fachrurazi dkk. (2020) mengidentifikasi bahwa budaya organisasi, kepemimpinan, dan *employee engagement* merupakan determinan signifikan terhadap kinerja ASN. Muhammad Tafsir dkk. (2022) dalam studinya pada Pemerintah Daerah Bantaeng menemukan bahwa kinerja ASN ditentukan oleh kombinasi faktor budaya kerja, gaya kepemimpinan transformasional, dan tingkat keterikatan kerja pegawai. Demikian pula, (Puspita dkk., 2020a) menegaskan bahwa peningkatan kinerja individu tidak dapat dilepaskan dari konteks organisasional yang meliputi budaya kerja yang kondusif dan praktik kepemimpinan yang efektif. Temuan-temuan ini mengindikasikan pentingnya pendekatan holistik dalam memahami dan meningkatkan kinerja ASN.

Di antara berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja ASN, budaya kerja menempati posisi fundamental sebagai konteks organisasional yang membentuk pola perilaku pegawai. Budaya kerja merupakan sistem nilai, keyakinan, dan norma yang dianut bersama dalam suatu organisasi yang mempengaruhi cara pegawai berpikir, berperasaan, dan berperilaku dalam melaksanakan tugas (Valcik dkk., 2023). Dalam konteks ASN, budaya kerja yang positif menjadi fondasi bagi terciptanya etos kerja yang tinggi dan orientasi pada pelayanan publik. Sebagian besar literatur mendukung pengaruh positif budaya kerja terhadap kinerja. Studi oleh Puspita dkk., (2020) (Anggraini dkk., 2020; Fachrurazi dkk., 2020; Junaidi & Marantika, 2022; Putra dkk., 2024) menegaskan bahwa budaya organisasi yang kondusif mampu meningkatkan

kinerja individu maupun organisasi. Penelitian oleh Muhammad Tafsir et al. (2022) memberikan bukti empiris serupa. Namun, hasil penelitian tersebut ditentang oleh (Abid, 2024; Triastuti dkk., 2025; Widiyanto & Parwoto, 2025) yang menyatakan bahwa budaya kerja tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja. Inkonsistensi temuan ini mengindikasikan perlunya kajian lebih mendalam tentang mekanisme pengaruh budaya kerja terhadap kinerja, khususnya dengan mempertimbangkan variabel mediasi yang mungkin berperan dalam hubungan tersebut.

Selain budaya kerja, kepemimpinan juga menjadi faktor krusial yang menentukan arah dan dinamika organisasi dalam mencapai kinerja optimal. Kepemimpinan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi, memotivasi, dan mengarahkan individu atau kelompok untuk mencapai tujuan organisasi melalui visi, strategi, dan praktik manajemen yang efektif (Hasibuan, 2020). Dalam birokrasi pemerintahan, kepemimpinan yang transformasional menjadi kebutuhan mendesak untuk mendorong inovasi dan perubahan menuju pelayanan publik yang lebih baik. Bukti literatur menunjukkan dukungan yang konsisten terhadap pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja. Penelitian oleh (Airyq dkk., 2023; Arief & Sunaryo, 2020; Fachrurazi dkk., 2020; Mulyanto, 2021; Nurwati dkk., 2020; Tafsir dkk., 2022) mengindikasikan bahwa kepemimpinan transformasional dan komitmen pimpinan berpengaruh positif terhadap peningkatan kinerja pegawai. Hasil yang sejalan juga muncul dalam studi Hamzah & Sitorus (2021) yang menempatkan kepemimpinan sebagai determinan utama kinerja melalui mekanisme keterlibatan kerja. Namun, penelitian Utami dkk. (2024) secara parsial menemukan bahwa *employee engagement* dan kepemimpinan berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja karyawan. Gap penelitian ini menunjukkan perlunya investigasi lebih lanjut tentang bagaimana kepemimpinan mempengaruhi kinerja, khususnya melalui mekanisme psikologis seperti *employee engagement*.

Mekanisme psikologis yang menghubungkan budaya kerja dan kepemimpinan dengan kinerja dapat dijelaskan melalui konstruk *employee engagement* sebagai variabel intervening yang strategis. *Employee engagement* merupakan kondisi psikologis positif yang ditandai dengan tingkat energi, dedikasi, dan absorpsi yang tinggi dalam melaksanakan pekerjaan (Ababneh, 2020). Dalam konteks ASN, *employee engagement* menjadi kunci untuk mendorong pegawai tidak hanya hadir secara fisik, tetapi juga terlibat secara emosional dan kognitif dalam memberikan pelayanan publik yang optimal. Hipotesis tentang pengaruh *employee engagement* terhadap kinerja didukung kuat oleh sebagian besar penelitian, antara lain (Puspita dkk., 2020b; Savitri dkk., 2023; Shofiana & Perkasa, 2024), yang semuanya menemukan bahwa *employee engagement* berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kinerja individu. Namun, hasil tersebut bertentangan dengan penelitian (Dunan & Ningrum, 2025; Rahmadalena & Asmanita, 2020) yang menyatakan bahwa *employee engagement* tidak signifikan terhadap kinerja. Penelitian Utami dkk. (2024) juga menemukan bahwa secara parsial *employee engagement* dan kepemimpinan berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja karyawan. Ketidakkonsistenan hasil ini mengindikasikan kompleksitas hubungan antara *employee engagement* dan kinerja, serta kemungkinan adanya faktor kontekstual atau mekanisme kausal yang berbeda dalam setting organisasi yang berbeda.

Mengacu pada kompleksitas teoritis dan inkonsistensi empiris yang telah diuraikan, menjadi penting untuk menguji fenomena tersebut dalam konteks spesifik Pemerintah Kabupaten Situbondo. Pemerintah Kabupaten Situbondo sebagai salah satu pemerintah daerah

di Jawa Timur menghadapi tantangan dalam optimalisasi kinerja ASN yang ditandai oleh gejala operasional dan capaian indikator yang belum konsisten. Pada tataran perilaku kerja, masih ditemukan (1) keterlambatan penyelesaian tugas administratif dan pelayanan publik, (2) rendahnya inisiatif dalam penyelesaian tugas yang lebih *smart* dan responsif, (3) serta pencapaian kinerja baik yang hanya bersifat administratif.

Observasi awal mengindikasikan masih dominannya budaya kerja yang bersifat rutinitas–prosedural serta gaya kepemimpinan yang cenderung transaksional sehingga berpotensi menekan tingkat *employee engagement*. Gambaran kondisi di atas ditunjukkan dengan data capaian kinerja ASN di Pemerintah Kabupaten Situbondo yang diukur melalui indikator Indeks Profesionalisme ASN yang tertuang dalam dokumen Rencana Strategis BKPSDM 2021-2026 dan telah sesuai dengan Peraturan BKN No. 8 Tahun 2019. Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja ASN juga menegaskan bahwa penilaian kinerja harus dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Dalam konteks tersebut, Indeks Profesionalisme ASN (IP ASN) muncul sebagai indikator strategis karena mengukur dimensi profesionalitas ASN secara komprehensif, tidak hanya menilai capaian kinerja, tetapi juga kompetensi, kualifikasi pendidikan, dan kedisiplinan pegawai.

Dengan indikator yang terstandarisasi, pemerintah daerah dapat memetakan tingkat profesionalitas ASN serta mengidentifikasi faktor organisasi seperti budaya kerja dan kepemimpinan yang berpengaruh terhadap peningkatan kinerja. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, IP ASN dipandang sebagai alat ukur yang tepat, valid, dan relevan untuk merepresentasikan kinerja ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo, sekaligus mendukung transformasi manajemen sumber daya aparatur menuju birokrasi berkinerja tinggi. Capaian Indeks Profesionalisme ASN Kabupaten Situbondo dalam empat tahun terakhir menunjukkan perkembangan yang fluktuatif meskipun secara umum telah melampaui target yang ditetapkan. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai tren tersebut, berikut disajikan data capaian Indeks Profesionalisme ASN Kabupaten Situbondo tahun 2021–2024.

Tabel 1.1
Indeks Profesionalisme ASN Kabupaten Situbondo

Tahun	Indeks Profesionalisme ASN		Kategori
	Target	Realisasi	
2021	59,80 - 62,64	58,44	Sangat Rendah
2022	62,65 – 65,49	64,63	Rendah
2023	65,50 – 68,34	63,16	Rendah
2024	68,35 – 71,15	78,94	Cukup Tinggi

Sumber: BKPSDM Kabupaten Situbondo (2025)

Data Indeks Profesionalisme ASN Kabupaten Situbondo memperlihatkan dinamika kinerja yang belum stabil selama periode 2021–2024, dengan gap yang mencolok antara target dan realisasi pada beberapa tahun. Tahun 2021 menunjukkan capaian 58,44 yang berada di bawah target 59,80–62,64, sehingga masuk kategori Sangat Rendah, menandakan lemahnya kompetensi dan profesionalitas dasar ASN pada periode tersebut. Meski terjadi peningkatan pada 2022 dengan realisasi 64,63 dan kategori Rendah, capaian ini masih berada dalam batas minimal target dan belum mencerminkan perbaikan yang signifikan. Kondisi kembali menurun pada 2023 ketika realisasi turun menjadi 63,16, tetap berada pada kategori Rendah,

mengindikasikan adanya masalah pada konsistensi kinerja, efektivitas pembinaan, serta stabilitas produktivitas ASN. Lonjakan besar terjadi pada tahun 2024 dengan capaian 78,94 dan kategori meningkat menjadi Sedang, namun peningkatan drastis ini juga memperlihatkan adanya ketidakaturan pola kinerja dari tahun ke tahun, menandakan bahwa peningkatan profesionalisme ASN belum berjalan secara berkelanjutan dan membutuhkan strategi pengembangan yang lebih sistematis dan terukur. Hal ini menegaskan perlunya perbaikan sistem pembinaan, penguatan budaya kerja, dan strategi pengembangan kompetensi yang lebih berkelanjutan. Pola capaian yang tidak stabil ini mengindikasikan adanya celah antara penguatan aspek teknokratis (SOP, target kinerja, dan pengendalian disiplin) dengan faktor perilaku-psikologis kerja yang berkelanjutan.

Inkonsistensi temuan empiris mengenai pengaruh budaya kerja, kepemimpinan, dan *employee engagement* terhadap kinerja ASN menunjukkan adanya *research gap* yang kuat untuk diteliti lebih lanjut. Meskipun sebagian besar penelitian menegaskan bahwa budaya kerja berperan penting dalam meningkatkan kinerja (Anggraini dkk., 2020; Fachrurazi dkk., 2020; Junaidi & Marantika, 2022; Puspita dkk., 2020 Putra dkk., 2024; Muhammad Tafsir dkk., 2022), sejumlah studi lain justru menyimpulkan bahwa budaya kerja tidak berpengaruh signifikan (Abid, 2024; Triastuti dkk., 2025; Widiyanto & Parwoto, 2025), sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai kondisi tertentu yang membuat pengaruh budaya kerja menjadi kuat atau lemah. Inkonsistensi serupa juga terlihat pada variabel kepemimpinan, di mana sebagian literatur menunjukkan pengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja (Airyq dkk., 2023; Arief & Sunaryo, 2020; Fachrurazi dkk., 2020; Mulyanto, 2021; Nurwati dkk., 2020; Tafsir dkk., 2022; Hamzah & Sitorus, 2021), sementara temuan Utami dkk. (2024) menunjukkan hasil yang tidak signifikan. Selain itu, meskipun sebagian besar penelitian mendukung peran *employee engagement* sebagai determinan kinerja (Puspita dkk., 2020a; Savitri dkk., 2023; Shofiana & Perkasa, 2024), terdapat pula hasil yang bertentangan (Dunan & Ningrum, 2025; Rahmadalena & Asmanita, 2020; Utami dkk., 2024). Perbedaan temuan pada ketiga variabel tersebut—budaya kerja, kepemimpinan, dan *employee engagement*—mengindikasikan adanya mekanisme kausal yang belum sepenuhnya dipahami, terutama terkait peran *employee engagement* sebagai variabel mediasi, sehingga diperlukan penelitian lanjutan untuk menjelaskan kondisi kontekstual yang memengaruhi kekuatan hubungan antarvariabel tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menjadi penting untuk dilakukan guna mengisi *research gap* yang ada, khususnya terkait inkonsistensi temuan penelitian sebelumnya tentang pengaruh budaya kerja, kepemimpinan, dan *employee engagement* terhadap kinerja ASN. Lebih jauh, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam merumuskan strategi peningkatan kinerja ASN yang berbasis pada penguatan budaya kerja, pengembangan kepemimpinan transformasional, dan peningkatan *employee engagement*. Dengan menggunakan pendekatan MSDM yang strategis dan didukung oleh landasan teoretis yang solid, penelitian ini berupaya untuk menghasilkan model empiris yang dapat menjelaskan mekanisme kompleks bagaimana budaya kerja dan kepemimpinan mempengaruhi kinerja ASN melalui peran mediasi *employee engagement*, sehingga dapat menjadi rujukan bagi pengambilan kebijakan dalam reformasi birokrasi dan peningkatan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Situbondo.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pentingnya peran budaya kerja, kepemimpinan, dan keterikatan pegawai (*employee engagement*) dalam meningkatkan kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN). Namun, masih ditemukan kesenjangan antara penerapan nilai budaya kerja dan tingkat keterlibatan ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan perumusan masalah yang menguraikan hubungan antarvariabel secara empiris.

1. Apakah budaya kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap *employee engagement* pada ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?
2. Apakah kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap *employee engagement* pada ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?
3. Apakah budaya kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?
4. Apakah kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?
5. Apakah *employee engagement* berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?
6. Apakah budaya kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja ASN melalui *employee engagement* di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?
7. Apakah kepemimpinan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja ASN melalui *employee engagement* di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan membuktikan secara ilmiah pengaruh budaya kerja dan kepemimpinan terhadap *employee engagement* dan kinerja ASN, serta peran mediasi *employee engagement* dalam hubungan tersebut. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman mendalam mengenai faktor-faktor yang dapat meningkatkan kinerja ASN secara berkelanjutan.

1. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh budaya kerja terhadap *employee engagement* pada ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.
2. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kepemimpinan terhadap *employee engagement* pada ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.
3. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh budaya kerja terhadap kinerja ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.
4. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.
5. Untuk menguji dan menganalisis pengaruh *employee engagement* terhadap kinerja ASN di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.
6. Untuk menguji dan menganalisis apakah budaya kerja berpengaruh terhadap kinerja ASN melalui *employee engagement* di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.
7. Untuk menguji dan menganalisis apakah budaya kerja berpengaruh terhadap kinerja ASN melalui *employee engagement* di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Pengembangan Ilmu Manajemen SDM: Memberikan kontribusi bagi penguatan teori mengenai hubungan antara budaya kerja, kepemimpinan, *employee engagement*, dan kinerja, khususnya dalam konteks organisasi publik.
2. Pembuktian Empiris Model Konseptual: Menjadi dasar empiris bagi pengujian model mediasi *employee engagement* dalam memperkuat pengaruh budaya kerja dan kepemimpinan terhadap kinerja pegawai.
3. Referensi Akademik: Menambah literatur dan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam kajian manajemen kinerja ASN dan perilaku organisasi sektor pemerintahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bahan Evaluasi Organisasi: Memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Situbondo dalam menilai efektivitas budaya kerja dan gaya kepemimpinan yang diterapkan saat ini.
2. Dasar Pengambilan Kebijakan: Menjadi acuan dalam perumusan strategi peningkatan keterlibatan ASN (*employee engagement*) melalui pembinaan budaya kerja dan kepemimpinan yang lebih partisipatif.
3. Peningkatan Kinerja ASN: Memberikan rekomendasi konkret untuk meningkatkan kinerja ASN melalui optimalisasi faktor internal organisasi yang berpengaruh secara signifikan.