

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN PENGEMBANGAN HIPOTESIS

Pada bab ini membahas landasan teori yang mendasari kerangka berfikir dan bahasan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Ketidakpastian Lingkungan

Ketidakpastian lingkungan sering menjadi faktor yang menyebabkan organisasi melakukan penyesuaian terhadap kondisi organisasi dengan lingkungan. Individu akan mengalami ketidakpastian lingkungan yang tinggi jika merasa lingkungan tidak dapat diprediksi dan tidak dapat memahami bagaimana komponen lingkungan akan berubah (Milken, 1987). Begitu pula sebaliknya, dalam ketidakpastian lingkungan rendah (lingkungan dalam keadaan relatif stabil), individu dapat memprediksi keadaan sehingga langkah-langkah yang akan diambil dapat direncanakan dengan lebih akurat (Duncan, 1972).

Secara spesifik Duncan (1972) dalam Oktavianus (2002) mendefinisikan lingkungan sebagai keseluruhan faktor fisik dan social yang dapat mempengaruhi secara langsung pertimbangan dalam perilaku pengambilan keputusan individu. Lebih jauh Duncan (1972) melakukan hipotesis bahwa dinamika dan kompleksitas pada persepsi atas ketidakpastian lingkungan, dimana dinamika diharapkan menjadi faktor yang lebih penting. Dinamika lingkungan merupakan

perubahan yang terjadi terus menerus yang mempengaruhi pertimbangan dalam pengambilan keputusan manajemen. Hal ini mengakibatkan sulitnya memperoleh informasi yang relevan untuk pengambilan keputusan.

Ketidakpastian lingkungan yang dirasakan merupakan faktor yang paling penting dalam perusahaan sebab menjadikan perusahaan sulit melakukan prediksi (Govindarajan dalam Tri Sulaksono 2005). Miliken (1987) dalam Isti Rahayu (1999) menyatakan bahwa ketidakpastian sebagai rasa ketidakmampuan individu dalam memprediksi sesuatu secara tepat. Ketidakpastian lingkungan yang dirasakan oleh seorang pemimpin atau manajer menurut Miliken (1987) dalam Deasy Rinarti (2007) adalah jika manajer berada dalam ketidakpastian lingkungan dalam organisasinya atau khususnya komponen-komponen dalam lingkungannya yang tidak dapat diprediksi, dan mereka merasa tidak pasti terhadap tindakan relevan yang diambil berkenaan dengan pihak-pihak yang berhubungan dengannya seperti: pesaing, pelanggan, pemerintah dan pemegang saham.

Ketidakpastian lingkungan ini menjadi suatu keterbatasan individu dalam menilai probabilitas gagal atau berhasil keputusan yang telah dibuat (Duncan, 1972).

Lebih jauh Luthans (1998) mengatakan bahwa ketidakpastian lingkungan adalah situasi seseorang yang terkendala untuk memprediksi situasi di sekitar sehingga mencoba untuk melakukan sesuatu untuk menghadapi ketidakpastian lingkungan tersebut. Pada kondisi ketidakpastian tinggi, maka individu sulit memprediksi kegagalan dan keberhasilan dari keputusan yang dibuatnya (Fisher, 1996).

Chenhall dan Morris (1986) menegaskan bahwa ketidakpastian lingkungan adalah faktor kontinjensi yang paling penting, sebab ketidakpastian lingkungan yang

dipersepsikan menjadikan proses perencanaan dan kontrol lebih sulit. Aktivitas perencanaan menghadapi permasalahan karena ketidakmampuan (top manajemen) memprediksi kejadian di masa akan datang.

1.1.2 Ketidakpastian Tugas

Adapun ketidakpastian tugas dapat didefinisikan sebagai perbedaan antara jumlah informasi yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas dan jumlah informasi yang telah dimiliki oleh organisasi (Galbraith dalam Kim et al 1998). Terdapat dua dimensi dasar ketidakpastian tugas yaitu variabilitas dan analisabilitas tugas.

Dimensi pertama merujuk pada variabilitas tugas yang didefinisikan sebagai frekuensi dari terjadinya pengecualian atas kejadian baru dan yang tidak diharapkan atas prosedur standart yang dihadapi dalam penerapan teknologi, dimana ketika individu banyak sekali menghadapi situasi yang tidak diharapkan dengan tingkat kesalahan yang tinggi maka variabilitas tugas akan menjadi tinggi. Dimensi kedua didefinisikan sebagai ketersediaan pengetahuan konkrit mengenai aktifitas tugas dan tingkat kompleksitas dari proses pencarian dalam melakukan tugas (Hatch 1997).

Hirst (1981) menyimpulkan bahwa ketidakpastian tugas mempengaruhi perilaku dan kinerja manajer. Lebih lanjut dikatakan oleh Brownell dan Hirst (1986) bahwa ketidakpastian tugas mempengaruhi kinerja manajer. Semakin tinggi ketidakpastian tugas maka kinerja manajer akan menurun dan sebaliknya. Hal ini menandakan bahwa semakin tidak pasti tugas seorang manajer (pimpinan organisasi), maka semakin sulit menyusun target yang memuaskan untuk dijadikan dasar penilaian prestasi manajer.

Penelitian yang dilakukan Kim et.al (1998) dalam David (2001) membagi ketidakpastian tugas dalam dua dimensi, yaitu kemampuan menganalisis tugas (*task analyzability*) dan variabilitas tugas (*task variability*). Task analyzability adalah pengetahuan atau pemahaman yang kongkrit mengenai suatu kegiatan dan tingkat kompleksitas proses pelaksanaan tugas. Variabilitas tugas menunjukkan banyaknya variasi sub-tugas, yang ditimbulkan oleh perbedaan sub-tugas. Jika setiap sub-tugas dapat dianalisis dengan mudah, maka untuk melakukan analisis terhadap hubungan antara output dan inputnya juga akan jelas (Astuti, 2003).

Apabila suatu perusahaan memberikan ketidakpastian tugas (*task uncertainty*) yang rendah dengan memberikan peraturan dan ketentuan yang jelas tentang pelaksanaan kerja, seperti adanya pembagian tugas yang jelas, menggunakan prosedur atau metode yang tetap, menugaskan orang yang berkompeten di bidangnya, dan tipe pekerjaan telah ditentukan sebelumnya, maka hal ini menyebabkan para manajer dapat bekerja dengan baik, tidak perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam pekerjaan, mudah mengikuti prosedur, tidak mengalami kesulitan dalam mengambil keputusan karena memiliki seluruh informasi yang dibutuhkan, dan tidak ada faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi keputusan para manajer yang bersangkutan (Syam dan Kusuma, 2001).

Selanjutnya, ketidakpastian tugas akan sangat dipengaruhi oleh kepercayaan individu tentang pemahaman *cause effect* (Hirst dalam Syam 2000) yang akan mempengaruhi persepsi apakah ketidakpastian tugas itu tinggi atau rendah. Jika pemahaman akan *cause effect* tentang suatu tugas tidak dijelaskan secara lengkap

dan tidak beralasan, maka tugas tersebut memiliki ketidakpastian yang tinggi dan sebaliknya.

Maka, dapat disimpulkan bahwa ketidakpastian tugas (*task uncertainty*):

1. Merupakan keadaan yang terjadi dengan cepat, dan tak terduga dimana kehadirannya tidak diharapkan,
2. Ketidakpastian tugas terkait dengan pemahaman individu yang ada diorganisasi tentang suatu kegiatan dan suatu kompleksitas proses pelaksanaan tugas dan,
3. Ketidakpastian tugas mempengaruhi kinerja.

1.1.3 Job Insecurity

Greenhalgh dan Rosenblatt dalam Greenglass et.al (2002) mendefinisikan *job insecurity* sebagai ketidakberdayaan untuk mempertahankan kesinambungan yang diinginkan dalam kondisi kerja yang tidak aman. Sementara Smithson dan Lewis (2000) mengartikan *job insecurity* sebagai kondisi psikologis seorang karyawan yang menunjukkan rasa bingung atau merasa tidak aman dikarenakan kondisi lingkungan yang berubah-ubah (*perceived impermanance*). Kondisi ini muncul karena banyaknya jenis pekerjaan yang sifatnya sesaat atau pekerjaan kontrak. Makin banyaknya jenis pekerjaan dengan durasi waktu yang sementara atau tidak permanen, menyebabkan semakin banyaknya karyawan yang mengalami *job insecurity* (Smithson & Lewis, 2000).

Davy (dalam Haugen, 2004) mendefinisikan *job insecurity* sebagai ekspektasi atau harapan individu terhadap kelanjutan pekerjaan mereka. Sedangkan menurut Rosenblatt dan Ruvio (1999), *job insecurity* adalah perhatian menyeluruh

terhadap keberadaan pekerjaan. Heaney, Israel, dan House (dalam Sverke dan Hellgren, 2002) mendefinisikan bahwa *job insecurity* sebagai persepsi mengenai potensi ancaman terhadap kelanjutan pekerjaan seseorang yang sekarang.

Dari berbagai penjelasan diatas mengenai definisi *job insecurity*, secara umum *job insecurity* merupakan fenomena subjektif, dimana hal ini berdasarkan pada persepsi dan interpretasi individu terhadap lingkungan kerja (Greenhalgh dan Reseblatt dalam Sverke dan Hellgren, 2002). Ada beberapa perbedaan antara rasa tidak aman yang sifatnya nyata (obyektif) dan rasa aman yang sifatnya subyektif. Menurut Sengenberger (1995) dalam Kurniasari (2004), ada 3 aspek rasa aman dalam bekerja yang saling berkaitan (*three inter-related aspects of work based security*) yakni:

1. *Job security*: rasa aman dalam bekerja yaitu kesempatan untuk menjadi pegawai tetap pada perusahaan yang sama.
2. *Employer security*: menjadi karyawan dengan jenis pekerjaan atau pada lokasi yang berbeda namun masih dalam perusahaan yang sama.
3. *Employment security*: mencakup didalamnya kesempatan untuk berganti perusahaan.

Maka dapat disimpulkan bahwa *job insecurity* adalah ketidakamanan yang dirasakan seseorang mengenai keberlangsungan pekerjaan dan aspek-aspek penting yang berhubungan dengan pekerjaan karena adanya ancaman dari pekerjaan yang sedang dijalannya saat ini.

1.1.4 Perilaku Pegawai

Dharma (2003:34) mengemukakan bahwa “Perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan, artinya bahwa perilaku orang pada umumnya dimotivasi oleh keinginan untuk meraih tujuan-tujuan tertentu”. Kemudian, berkaitan dengan birokrasi maka perilaku akan sangat berpengaruh terhadap kualitas birokrasi itu sendiri.

Pernyataan tersebut sejalan dengan pandangan Rondinelli dalam Simamora (1995:52) yang mengatakan bahwa : Kualitas birokrasi pemerintahan lokal sangat ditentukan oleh perilaku, sikap dan kultur yang kondusif, sehingga mereka responsive untuk mengambil keputusan, memiliki kepedulian dan bertanggung jawab terhadap peningkatan program pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat, terutama kelompok sasaran (penduduk miskin) yang perlu mendapat perhatian khusus.

Pendapat tersebut di atas menurut pemikiran peneliti adalah bahwa kualitas birokrasi dalam organisasi pemerintah sangat menentukan terhadap pelaksanaan proses pembangunan dan pemerintahan. Penulis mencermati berbagai pandangan di atas, bahwa perilaku birokrasi senantiasa bersinggungan dengan berbagai aktivitas aparatur dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, secara operasional menurut Ndraha (2009:52) bahwa ”perilaku birokrasi akan mencerminkan seberapa tinggi kinerja seorang pegawai dalam menjalankan tugasnya, sehingga pada akhirnya tujuan akan tercapai sesuai dengan rencana yang telah ditentukan”.

Lebih lanjut kinerja pegawai menurut Mangkunegara (2005:440-441) bahwa “pada dasarnya terbentuk dari kemampuan (*ability*) dan kemauan (*motivation*), kemampuan mengacu kepada tanggung jawab utama atau tugas kunci yang merupakan bagian dari pekerjaan seseorang”. Fokusnya kepada hasil yang

diharapkan dapat dicapai seseorang dan bagaimana kontribusi mereka pencapaian target tim, departemen dan organisasi serta penegakkan nilai seseorang. Kemauan mengacu pada kondisi fisik lingkungan kerja, kondisi sosial lingkungan kerja, dan keterpenuhan kebutuhan dasar individu. Lebih lanjut Mangkunegara (2005:75) menyatakan bahwa “Kinerja/*performance* adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral ataupun etika”.

Faktor - faktor yang dijadikan untuk mengukur kinerja pegawai menurut Mangkunegara (2005:75) yaitu sebagai berikut :

1. Kualitas kerja, meliputi ketepatan, ketelitian, keterampilan serta kebersihan.
2. Kuantitas kerja, meliputi output rutin serta non rutin atau ekstra.
3. Keandalan atau dapat tidaknya diandalkan yakni dapat tidaknya mengikuti instruksi, kemampuan inisiatif serta kehati-hatian.
4. Sikap dan perilaku, meliputi sikap terhadap lembaga/organisasi, pegawai lain, terhadap pekerjaan serta kerjasama.

Pengertian tentang faktor kinerja tersebut, memberikan pemahaman bahwa kinerja pegawai merupakan hasil dari suatu pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai atau merupakan kontribusi yang diberikan pegawai terhadap organisasi tempatnya bekerja.

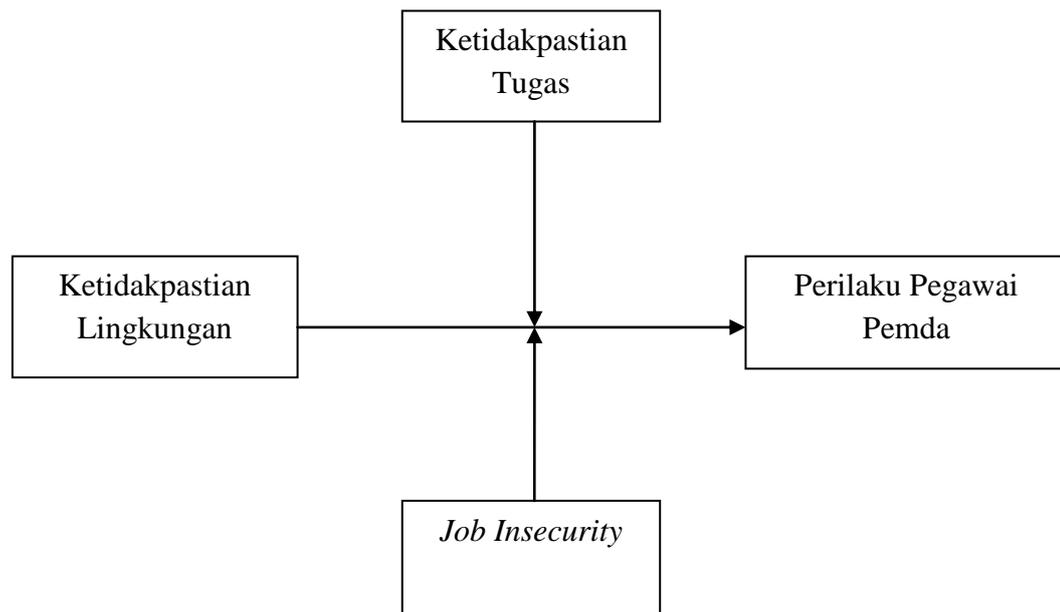
1.2 Penelitian terdahulu

Ketidakpastian lingkungan merupakan persepsi dari anggota organisasi dalam mengantisipasi pengaruh faktor lingkungan terhadap organisasi. Ketidakpastian lingkungan (*environmental uncertainty*) yang ada akan menyulitkan manajer dalam membuat perencanaan dan melakukan pengendalian terhadap operasi perusahaan. Duncan (1972) mendefinisikan lingkungan sebagai totalitas faktor social dan fisik yang berpengaruh terhadap perilaku pembuat keputusan dalam organisasi.

Penelitian lainnya yaitu penelitian yang menjelaskan bagaimana pengaruh ketidakpastian tugas terhadap perilaku, yang dilakukan oleh Saleke (1994). Penelitian Saleke (1994) menunjukkan bahwa dalam ketidakpastian tugas yang rendah maka manajer tidak akan berperilaku negatif. Hasil penelitian Saleke (1994) konsisten dengan hasil penelitian sebelumnya seperti Hopwood (1972), Hirst (1981, 1983), dan Otley dan Pollanen (2000). Hasil penelitian mereka menyebutkan bahwa dalam kondisi ketidakpastian tugas yang tinggi, manajer akan berperilaku menyimpang.

2.3 Model Penelitian

Berdasarkan penelitian terdahulu di atas, peneliti menggambarkan model hubungan antara ketidakpastian lingkungan, ketidakpastian tugas, *job insecurity*, dan perilaku pegawai Pemda adalah sebagai berikut:



1.4 Pengembangan Hipotesis

Hipotesis yang diberikan dalam penelitian ini menunjukkan hubungan atau adanya pengaruh antara variabel independen dengan variabel dependen. Variabel independen dalam penelitian ini adalah ketidakpastian lingkungan, ketidakpastian tugas, dan *job insecurity* dan variabel dependen adalah perilaku pegawai Pemda. Otonomi daerah yang seharusnya dapat dijalankan dengan professional nampaknya tidak mampu dijalankan dengan baik karena adanya nuansa politik yang tinggi di Pemerintah Daerah. Ketidakpastian lingkungan, ketidakpastian tugas, dan *job insecurity* memberikan pengaruh terhadap perilaku pegawai Pemda. Kinerja bukan lagi berdasarkan kemampuan, keterampilan, dan pengalaman kerja namun berdasarkan siapa pimpinan kita dan dukungan kita terhadap pimpinan tersebut. Jadi pegawai bekerja atas dasar ekstrinsik melihat siapa atasan mereka.

1.4.1 Hubungan Ketidakpastian Lingkungan dan Perilaku Pegawai

Penulis beranggapan bahwa ketidakpastian lingkungan berpengaruh terhadap perilaku pegawai. Ketidakpastian lingkungan yang dirasakan oleh seorang pemimpin atau manajer menurut Miliken (1987) dalam Deasy Rinarti (2007) adalah jika manajer berada dalam ketidakpastian lingkungan dalam organisasinya atau khususnya komponen-komponen dalam lingkungannya yang tidak dapat diprediksi, mereka akan merasa tidak pasti terhadap tindakan relevan yang diambil berkenaan dengan pihak-pihak yang berhubungan dengannya.

Penelitian sebelumnya membuktikan bahwa seseorang akan mengetahui dengan jelas prestasi yang dicapai bila ia bekerja dalam kondisi stabil (Hirst dalam Hariyanto dan Pinasti 2002). Hal ini dikarenakan dalam kondisi yang tidak stabil seseorang tersebut tidak memiliki informasi yang cukup untuk memprediksi masa depan secara tepat. Dalam kondisi ketidakpastian lingkungan yang rendah (kondisi relatif stabil) individu dapat memprediksi keadaan di masa depan sehingga langkah-langkah yang akan dilakukannya dapat direncanakan lebih akurat (Duncan dalam Fauziyah, 2000). Oleh sebab itu ketidakpastian lingkungan akan mempengaruhi perilaku dan kinerja manajer.

Menurut Ramanauskas dan Marconi (1989) seperti dikutip oleh Hariyanto dan Pinasti (2002), pada hakekatnya organisasi dijalankan oleh manusia, maka penilaian kinerja sebenarnya merupakan penilaian atas perilaku manusia dalam melaksanakan perannya dalam organisasi. Hal ini menandakan bahwa jika perilaku seseorang dalam melaksanakan perannya dalam organisasi baik maka kinerjanya pun akan baik. Penulis menduga bahwa ketidakpastian lingkungan akan mempengaruhi perilaku pegawai Pemda. Ketidakpastian lingkungan

membuat pegawai sulit menentukan suatu perencanaan dan sulit untuk membuat suatu keputusan karena kurangnya informasi untuk memprediksi masa depan secara tepat.

H₁ : Terdapat hubungan positif antara ketidakpastian lingkungan dan perilaku pegawai.

2.4.2 Ketidakpastian Tugas dalam Memperkuat Pengaruh Ketidakpastian Lingkungan dan Perilaku Pegawai

Penulis menduga bahwa ketidakpastian tugas memoderasi pengaruh dari ketidakpastian lingkungan terhadap perilaku pegawai. Hal ini didasarkan pada analisa penulis, semakin tinggi ketidakpastian tugas maka semakin tinggi pula pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap perilaku pegawai.

Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa ketidakpastian lingkungan akan menimbulkan ketidakpastian tugas karena kurangnya pemahaman tentang suatu kegiatan dan kurangnya informasi mengenai proses pelaksanaan tugas (Hirst dalam Syam, 2000). Lebih lanjut dikatakan oleh Brownell dan Hirst (1986) bahwa ketidakpastian tugas mempengaruhi kinerja manajer. Semakin tinggi ketidakpastian tugas maka kinerja manajer akan menurun dan sebaliknya.

Perbedaan antara jumlah informasi yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas dan jumlah informasi yang telah dimiliki oleh organisasi inilah yang menimbulkan ketidakpastian tugas (Galbraith dalam Kim et al 1998). Jika setiap sub-tugas dapat dianalisis dengan mudah, maka untuk melakukan analisis terhadap hubungan antara output dan inputnya juga akan jelas (Astuti, 2003). Apabila seorang manajer mengetahui tugas yang harus dikerjakannya dengan

jas, maka prestasi para manajer akan meningkat karena manajer tersebut bekerja dalam kondisi ketidakpastian tugas yang rendah. Sebaliknya, apabila manajer tidak mengetahui tugas yang harus dikerjakannya maka prestasi para manajer tersebut menurun karena berada dalam kondisi ketidakpastian tugas yang tinggi.

H₂ : Semakin kuat ketidakpastian tugas semakin kuat pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap perilaku pegawai

2.4.3 *Job Insecurity* dalam Memperkuat Pengaruh Ketidakpastian Lingkungan dan Perilaku Pegawai

Greenglass et.al (2002) mendefinisikan *job insecurity* sebagai ketidakberdayaan untuk mempertahankan kesinambungan yang diinginkan dalam kondisi kerja yang tidak aman. Sementara Smithson dan Lewis (2000) mengartikan *job insecurity* sebagai kondisi psikologis seorang karyawan yang menunjukkan rasa bingung atau merasa tidak aman dikarenakan kondisi lingkungan yang berubah-ubah (*perceived impermanance*).

Dalam prakteknya, kebanyakan job rotasi dan non-job di Pemda memiliki nuansa politik yang tinggi (Thoha, 2002). Hal ini mengakibatkan terbentuknya sikap, perilaku, sistem, dan opini para pimpinan bahwa kelembagaan birokrasi pemerintah sudah selayaknya mendukung kekuatan politik yang berkuasa. Ketika pegawai di suatu instansi tersebut tidak mendukung pimpinan mereka maka posisi atau jabatan mereka pun ikut tidak aman.

H₃ : Semakin kuat *job insecurity* semakin kuat pengaruh ketidakpastian lingkungan terhadap perilaku pegawai