

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di era ekonomi global yang semakin kompetitif dan dinamis, sumber daya manusia telah lama diakui sebagai aset strategis utama yang membedakan satu organisasi dari yang lain. Keberhasilan jangka panjang suatu organisasi tidak hanya bergantung pada modal finansial atau teknologi canggih, melainkan pada kualitas, kompetensi, dan kinerja optimal yang dihasilkan oleh tenaga kerjanya (Dwi Rizky, 2020). Fenomena tuntutan akan efisiensi dan inovasi menjadi realitas yang tak terhindarkan, di mana organisasi dituntut untuk tidak hanya memiliki talenta terbaik, tetapi juga memastikan mereka mampu memberikan kontribusi maksimal berupa produktivitas yang terukur. Dalam konteks ini, peningkatan kinerja pegawai muncul sebagai isu sentral yang memerlukan perhatian serius dari manajemen di setiap tingkatan organisasi untuk menjamin keberlangsungan dan daya saing.

Menurut Mangkunegara (2017), kinerja pegawai (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kinerja bukan hanya tentang penyelesaian tugas semata, melainkan juga mencakup perilaku kerja yang relevan dengan tujuan strategis organisasi dan efisiensi penggunaan sumber daya (Siagian & Khair, 2021). Pegawai dengan kinerja tinggi mampu menunjukkan produktivitas yang konsisten, inisiatif dalam memecahkan masalah, serta kontribusi nyata terhadap target instansi. Sebaliknya, penurunan kinerja seringkali ditandai dengan ketidaktercapaian target, rendahnya kualitas

layanan, hingga perilaku kerja yang kontraproduktif. Dalam konteks sektor publik, kinerja pegawai menjadi indikator vital karena berdampak langsung pada kepuasan masyarakat terhadap layanan pemerintah, di mana pencapaian ini sangat dipengaruhi oleh dukungan lingkungan kerja dan kompetensi individu (Saputri & Andriyansah, 2021).

Era disrupsi dan pasca-pandemi telah memaksa sektor publik untuk mendefinisikan ulang cara kerja birokrasi, di mana tuntutan akan pelayanan publik yang lincah (*agile*), responsif, dan berbasis teknologi menjadi tidak terelakkan dalam mewujudkan *World Class Bureaucracy*. Pemerintah Kota Surabaya sebagai salah satu barometer kinerja pemerintah daerah terbaik di Indonesia, terus berupaya mempertahankan standar tinggi dalam pelayanan publik, yang tercermin dari capaian Indeks Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang secara konsisten berada pada kategori "Sangat Baik". Namun, fenomena di lapangan menunjukkan bahwa capaian makro tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan stabilitas kinerja individu Aparatur Sipil Negara (ASN) secara merata, khususnya pada demografi ASN perempuan yang memiliki tantangan peran ganda (*dual role*). Data kepegawaian secara nasional menunjukkan bahwa komposisi ASN didominasi oleh perempuan, namun seringkali terdapat disparitas dalam jenjang karir dan produktivitas akibat beban domestik yang tidak dialami secara signifikan oleh ASN laki-laki. Di lingkungan Pemkot Surabaya, fenomena ini menjadi krusial ketika transisi digitalisasi layanan dilakukan secara masif, menuntut adaptasi cepat dari seluruh pegawai tanpa memandang gender.

Budaya kerja adalah seperangkat nilai, norma, asumsi, dan keyakinan yang dianut bersama oleh anggota organisasi yang berfungsi sebagai pedoman perilaku dalam menghadapi tantangan internal maupun eksternal (Rosmaini & Tanjung, 2022). Dalam birokrasi pemerintahan, budaya kerja saat ini bertransformasi menuju *Core Values* BerAKHLAK yang menuntut adaptabilitas dan orientasi pelayanan. Budaya kerja yang kuat dan positif akan menciptakan identitas organisasi yang jelas, meningkatkan keterikatan pegawai (*employee engagement*), serta menyelaraskan persepsi individu dengan visi organisasi. Apabila budaya kerja tidak terinternalisasi dengan baik, akan timbul resistensi terhadap perubahan dan disorientasi perilaku yang menghambat kemajuan organisasi. Oleh karena itu, budaya kerja berperan sebagai "perekat sosial" yang memfasilitasi koordinasi antar pegawai dan mendorong terciptanya iklim kerja yang kondusif bagi peningkatan produktivitas (Paaïs & Pattiruhu, 2020). Fenomena yang terjadi adalah adanya benturan antara budaya kerja birokrasi lama yang kaku dan hierarkis dengan tuntutan budaya kerja baru yang lebih cair dan berorientasi hasil. Bagi ASN perempuan, budaya kerja yang suportif dan inklusif menjadi determinan penting, karena lingkungan yang tidak mengakomodasi kebutuhan gender seringkali menghambat aktualisasi diri dan kinerja. Oleh karena itu, analisis terhadap budaya kerja bukan hanya soal kepatuhan pada aturan, melainkan bagaimana nilai-nilai tersebut mampu menciptakan ekosistem yang mendukung produktivitas perempuan.

Talenta digital didefinisikan sebagai kapabilitas individu dalam menguasai, mengelola, dan memanfaatkan teknologi digital untuk menciptakan nilai tambah,

inovasi, dan efisiensi dalam proses kerja. Konsep ini tidak hanya terbatas pada keterampilan teknis (*hard skills*), tetapi juga mencakup pola pikir digital (*digital mindset*) dan kelincahan untuk beradaptasi dengan perubahan teknologi yang cepat (Oberlander et al., 2021). Di era transformasi birokrasi, pegawai dengan talenta digital yang mampu mengoperasikan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) secara optimal dan mampu melakukan mitigasi risiko kesenjangan teknologi. Sebaliknya, kurangnya talenta digital dapat menyebabkan kegagalan adaptasi organisasi (*digital laggard*) dan munculnya stres akibat teknologi (*technostress*). Dalam konteks pengembangan SDM, penguatan talenta digital menjadi urgensi strategis untuk memastikan keberlanjutan layanan publik yang modern, responsif, dan berbasis data (Sutopo et al., 2022). Fenomena yang terjadi dilapangan terdapat tantangan digital di Pemerintah Kota Surabaya saat ini bukan lagi soal ketersediaan teknologi, melainkan bagaimana teknologi itu memengaruhi peran pegawai. Meskipun aplikasi canggih seperti SSW Alfa dan Klampid New Generation sudah tersedia, ASN perempuan justru menghadapi beban ganda. Karena sering dianggap lebih teliti, ASN perempuan kerap hanya dijadikan petugas administrasi untuk input data berulang, bukan dilibatkan dalam keputusan strategis. Kondisi ini diperparah oleh teknologi yang membuat jam kerja menjadi tidak terbatas. Mereka dituntut selalu aktif (*online*) merespons aplikasi Wargaku atau mengisi e-Performance meski sudah berada di rumah. Jika tidak ditangani, digitalisasi ini justru menumpuk beban mental (*technostress*) bagi perempuan yang juga harus mengurus rumah tangga, sehingga pelayanan publik menjadi kurang maksimal.

Kebijakan fleksibilitas kerja atau *Flexible Work Arrangement* (FWA) adalah pengaturan kerja yang memberikan otonomi kepada pegawai untuk menentukan waktu dan lokasi kerja mereka, seperti melalui skema *Work From Home* (WFH) atau pengaturan jam kerja fleksibel, dengan tetap berorientasi pada hasil (Vyas, 2022). Kebijakan ini dirancang untuk mendukung keseimbangan kehidupan kerja (*work-life balance*), mengurangi kelelahan akibat perjalanan, dan meningkatkan kepuasan kerja pegawai. Fleksibilitas kerja yang diterapkan dengan regulasi yang jelas terbukti mampu meningkatkan retensi dan motivasi, khususnya bagi pegawai perempuan yang memiliki peran ganda. Namun, tanpa batasan yang tegas, fleksibilitas berisiko mengaburkan batas antara pekerjaan dan kehidupan pribadi (*work-life blurring*). Oleh karena itu, FWA dipandang sebagai strategi krusial dalam manajemen SDM modern untuk menciptakan lingkungan kerja yang inklusif dan adaptif terhadap kebutuhan pegawai (Rai et al., 2023). Fenomena menarik di Pemerintah Kota Surabaya adalah bagaimana kebijakan ini diimplementasikan pasca-pandemi, apakah fleksibilitas tersebut benar-benar meningkatkan kinerja atau justru mengaburkan batasan antara kehidupan kerja dan pribadi (*work-life blur*). Bagi ASN perempuan yang seringkali memikul tanggung jawab pengasuhan anak dan urusan rumah tangga, fleksibilitas kerja bagaikan pisau bermata dua, di satu sisi memberikan otonomi, namun di sisi lain dapat meningkatkan intensitas kerja tanpa henti.

Alasan fundamental penelitian ini dilakukan adalah karena adanya kesenjangan penelitian (*research gap*) dari studi-studi terdahulu yang menunjukkan hasil yang tidak konsisten (in-konklusif). Penelitian yang dilakukan oleh Davidescu

et al. (2020) dan Vyas (2022) menemukan bahwa fleksibilitas kerja meningkatkan kepuasan dan kinerja karyawan karena adanya otonomi waktu. Namun, temuan ini dibantah oleh studi Shirmohammadi et al. (2022) dan Chung et al. (2021) yang menyatakan bahwa bagi pekerja perempuan, fleksibilitas kerja justru meningkatkan konflik peran (*work-family conflict*) dan kelelahan emosional yang menurunkan kinerja, terutama jika tidak didukung oleh batasan yang jelas. Riset Sari & Santoso (2022) menekankan bahwa kompetensi digital berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja ASN. Sebaliknya, penelitian Aditama (2023) menunjukkan bahwa tanpa budaya kerja yang adaptif, talenta digital yang tinggi tidak serta merta meningkatkan kinerja organisasi sektor publik karena terhalang oleh prosedur birokrasi yang kaku.

Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan Pemerintah Kota Surabaya untuk merumuskan kebijakan manajemen SDM yang responsif gender dalam menghadapi era *Society 5.0*. Selain itu, masih sedikit penelitian yang mengintegrasikan ketiga variabel ini (budaya kerja, talenta digital, dan kebijakan fleksibilitas kerja) secara simultan dengan fokus khusus pada ASN perempuan di Pemerintah Daerah Indonesia pasca tahun 2023. Tanpa memahami bagaimana budaya kerja, talenta digital, dan fleksibilitas berinteraksi dalam mempengaruhi kinerja ASN perempuan, Pemerintah Kota berisiko kehilangan potensi produktivitas dari segmen pegawai terbesarnya. Alasan memilih ASN perempuan sebagai subjek penelitian didasari oleh fakta bahwa perempuan seringkali menjadi kelompok yang paling terdampak oleh perubahan skema kerja dan tuntutan digitalisasi, namun paling jarang didengar perspektif spesifiknya dalam perumusan

kebijakan teknis. Selain itu, kinerja ASN perempuan di Surabaya memiliki implikasi langsung terhadap kualitas layanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan yang mayoritas diampu oleh pegawai perempuan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis mengenai manajemen sumber daya manusia sektor publik di negara berkembang, sekaligus memberikan rekomendasi praktis bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam mendesain pola kerja masa depan (*future of work*). Analisis ini menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan fleksibilitas dan transformasi digital tidak bias gender, melainkan menjadi katalisator bagi peningkatan kinerja yang inklusif. Dengan demikian, penelitian ini akan menjawab pertanyaan besar mengenai formula manajerial yang paling tepat untuk mengoptimalkan kinerja ASN perempuan di tengah disrupsi teknologi dan perubahan budaya kerja. Keberhasilan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengelola isu ini akan menjadi model percontohan bagi pemerintah daerah lain di Indonesia. Oleh karena itu, pengujian empiris mengenai pengaruh budaya kerja, talenta digital, dan kebijakan fleksibilitas kerja terhadap kinerja ASN perempuan bukan hanya relevan, tetapi mendesak untuk dilakukan demi keberlanjutan reformasi birokrasi yang berkeadilan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Apakah budaya kerja berpengaruh secara parsial terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya?

2. Apakah talenta digital berpengaruh secara parsial terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya?
3. Apakah kebijakan fleksibilitas kerja berpengaruh secara parsial terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya?
4. Apakah budaya kerja, talenta digital, dan kebijakan fleksibilitas kerja berpengaruh secara simultan terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya?
5. Diantara budaya kerja, talenta digital, dan kebijakan fleksibilitas kerja, variabel manakah yang berpengaruh dominan terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Menguji dan menganalisis pengaruh budaya kerja terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh talenta digital terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh kebijakan fleksibilitas kerja terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh budaya kerja, talenta digital, dan kebijakan fleksibilitas kerja secara simultan terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya.

5. Menguji dan menganalisis variabel yang memiliki pengaruh paling dominan di antara budaya kerja, talenta digital, dan kebijakan fleksibilitas kerja terhadap kinerja ASN perempuan pada Pemerintah Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi nyata dalam pengembangan ilmu Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM), khususnya pada ranah MSDM Sektor Publik dan kajian mengenai Gender dalam Birokrasi.
2. Memberikan pemahaman empiris yang lebih mendalam mengenai interaksi antara budaya kerja (*organizational culture*), kapabilitas teknologi (*digital talent*), dan desain kerja baru (*flexible work arrangement*) dalam memprediksi kinerja pegawai perempuan.
3. Menjadi referensi akademik dan pembanding empiris bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji tema transformasi digital, *Work-Life Balance* (WLB), dan kinerja aparatur pemerintah di era pasca-pandemi.
4. Memperkaya literatur mengenai adaptasi *New Ways of Working* (NWOW) di lingkungan pemerintah daerah, serta mengisi kesenjangan riset (*research gap*) terkait dampak digitalisasi terhadap kelompok demografi spesifik (perempuan) di negara berkembang.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Kota Surabaya (khususnya BKPSDM), hasil penelitian ini dapat menjadi landasan strategis dalam merumuskan kebijakan manajemen

talenta yang responsif gender, guna mengoptimalkan potensi ASN perempuan dalam mendukung visi *World Class Bureaucracy*.

2. Memberikan rekomendasi evaluasi terhadap implementasi kebijakan fleksibilitas kerja (WFH/WFA) agar penerapannya tidak hanya sebatas kepatuhan administratif, melainkan benar-benar efektif mendukung produktivitas tanpa mengabaikan peran domestik pegawai perempuan.
3. Menjadi masukan dalam menyusun kurikulum pengembangan kompetensi talenta digital yang lebih inklusif dan terarah, serta strategi internalisasi budaya kerja BerAKHLAK yang adaptif terhadap perubahan teknologi.
4. Bagi Pemerintah Daerah lain, penelitian ini dapat dijadikan *best practice* atau acuan dalam merancang ekosistem kerja birokrasi modern yang humanis, digital, dan berkinerja tinggi.

1.5 Batasan Penelitian

Agar pembahasan dalam penelitian ini lebih terarah, mendalam, dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang telah dirumuskan, serta mengingat luasnya cakupan manajemen sumber daya manusia, maka penulis menetapkan batasan-batasan masalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini dibatasi pada Aparatur Sipil Negara (ASN) perempuan yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Pemilihan subjek ini didasarkan pada urgensi fenomena "peran ganda" (*dual role*) dan beban domestik yang secara spesifik memengaruhi adaptabilitas perempuan terhadap transformasi digital dan kebijakan kerja baru.

2. Penelitian ini hanya berfokus pada tiga variabel independen dan satu variabel dependen dengan spesifikasi sebagai berikut:

- a. Budaya Kerja (X1): Dibatasi pada persepsi pegawai terhadap internalisasi nilai-nilai organisasi BerAKHLAK (Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif) yang diterapkan di Pemerintah Kota Surabaya sebagai transformasi dari budaya birokrasi lama.
- b. Talenta Digital (X2): Dibatasi pada kapabilitas individu pegawai dalam aspek *digital mindset* dan kemampuan memanfaatkan teknologi *e-government* (seperti aplikasi SSW Alfa, e-Performance, dll.) untuk menunjang tugas administratif dan pelayanan publik, bukan pada kemampuan teknis pemrograman (*IT developer*).
- c. Kebijakan Fleksibilitas Kerja (X3): Dibatasi pada penerapan kebijakan pengaturan kerja fleksibel (*Flexible Work Arrangement*) pasca-pandemi, baik berupa fleksibilitas waktu maupun lokasi (*Work From Home*), serta dampaknya terhadap keseimbangan kehidupan kerja (*Work-Life Balance*).
- d. Kinerja Pegawai (Y): Dibatasi pada kinerja individu (*individual performance*) yang diukur berdasarkan kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, dan efektivitas kerja sesuai dengan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP), bukan kinerja organisasi secara makro.

3. Penelitian dilakukan di lingkup instansi Pemerintah Kota Surabaya, mengingat posisi strategis instansi ini sebagai barometer kinerja SPBE nasional dan kompleksitas tantangan birokrasi di kota metropolitan.
4. Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif untuk menguji pengaruh antar variabel. Faktor-faktor lain yang mungkin mempengaruhi kinerja pegawai di luar ketiga variabel tersebut (seperti gaya kepemimpinan, kompensasi finansial, atau motivasi eksternal) tidak dibahas secara mendalam dalam model penelitian ini, namun tetap diakui sebagai asumsi *ceteris paribus*.

