

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Sumber daya manusia mempunyai kedudukan semakin penting pada keadaan masyarakat yang selalu dinamis, terlebih lagi kondisi saat ini sedang berada atau sedang menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia. Pandangan atau falsafah yang dimiliki masyarakat tersebut tuntutan yang menunjukkan semakin kuatnya permintaan untuk memperhatikan aspek manusia dan bukan hanya aspek teknologi dan ekonomi dalam setiap usaha.

Pegawai negeri sipil (PNS) sebagai unsur aparatur negara dan bagian dari sumber daya manusia tidak lepas dari tuntutan tersebut, sehingga dibutuhkan pengembangan dan penyempurnaan sistem kerja dalam menghadapi tugas yang semakin berat dalam pelaksanaan dan keberhasilan pembangunan.

Salam (2002:180) mengemukakan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam suatu jabatan dan pangkat tertentu, diangkat berdasarkan prinsip profesionalisme sesuatu dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan secara obyektif tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan penilaian prestasi kerja.

Instrumen penilaian kinerja yang berlaku ini di kalangan PNS pada saat ini masih didasarkan pada Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan yang lebih dikenal

dengan istilah DP-3, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Instrumen ini lebih menekankan penilaian pada karakteristik yang harus dipenuhi oleh pegawai, misalnya kesetiaan, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerja sama, prakarsa, dan kepemimpinan (bagi yang mempunyai bawahan). Sementara itu unsur prestasi kerja sekalipun disebutkan sebagai salah satu unsur yang dinilai tidak mempunyai kriteria yang jelas, dalam arti tidak ada standar yang dapat dijadikan pegangan dalam menilai seberapa baik seorang pegawai melakukan pekerjaannya. Ketiadaan standar yang jelas akan berimplikasi pada kurang teridentifikasinya kinerja seorang pegawai sehingga akurasi penilaian yang diberikan oleh penilai cenderung kurang tepat.

Menyadari akan adanya kekurangan dan kelemahan DP3 dalam sistem penilaian kinerja PNS tersebut, maka Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil yang lebih menitik beratkan pada prestasi kerja.

Sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Penilaian prestasi kerja PNS di Indonesia dilaksanakan berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan (kinerja) digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil, antara lain pengangkatan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan, pendidikan dan pelatihan, serta pemberian penghargaan. Unsur-unsur yang dinilai menurut PP 10 tahun 1979 adalah: kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan.

Namun seiring dengan derasnya arus reformasi birokrasi, sistem penilaian kinerja PNS melalui DP3 dinilai tidak lagi komprehensif untuk dijadikan sebagai alat pengukur kinerja. DP3 yang lebih ditekankan kepada aspek perilaku (*behavior*) PNS dan tidak dapat mengukur secara langsung produktivitas dan hasil akhir kerja PNS. Selain itu penilaian DP3 acapkali memiliki bias dan subjektivitas yang tinggi. Seringkali pemberi nilai dalam DP3 akan memasukkan pendapat pribadinya dan nilai yang didapatkan akan bervariasi tergantung pada penilai (*hallo effect*).

Permasalahan khusus dalam DP3 menurut PP 10 Tahun 1979, antara lain : Dalam penilaian DP3 biasanya kita terjebak dalam proses formalitas, secara substantive tidak dapat digunakan sebagai penilaian dan pengukuran besaran produktivitas dan kontribusi PNS terhadap organisasi, penilaian DP3 PNS lebih berorientasi pada penilaian kepribadian (*personality*) dan perilaku (*behavior*), hasil penilaian tidak dapat dikomunikasikan secara terbuka karena bersifat rahasia, pengukuran dan penilaian prestasi kerja tidak didasarkan pada target goal (kinerja standar/harapan), atasan langsung sebagai pejabat penilai, sekedar menilai, belum/tidak memberikan klarifikasi hasil penilaian dan tindak lanjut penilaian, atasan pejabat penilai hanya sebagai legalitas hasil penilaian, belum berfungsi sebagai motivator dan evaluator untuk mengevaluasi seberapa efektif dan konsisten pejabat penilai dalam melaksanakan proses penilaian.

Penilaian prestasi kerja PNS menurut DP3 tidak dapat mengukur secara langsung produktivitas dan hasil akhir kerja PNS. Selain itu penilaian DP3 acapkali memiliki bias dan subjektivitas yang tinggi. Seringkali pemberi nilai

dalam DP3 akan memasukkan pendapat pribadinya dan nilai yang didapatkan akan bervariasi tergantung pada penilai. DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil menjelaskan adanya 8 (delapan) unsur penilaian dalam DP3 yaitu: kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Sedangkan dalam PP No. 46 Tahun 2011, penilaian perilaku kerja meliputi 6 (enam) aspek yaitu: orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama dan kepemimpinan.

Kenyataan menunjukkan bahwa proses penilaian pelaksanaan pekerjaan PNS cenderung terperangkap ke dalam proses formalitas saja. DP3 PNS dirasa telah kehilangan makna substantif, tidak terkait langsung dengan apa yang telah dikerjakan PNS. DP3 PNS secara substantif tidak dapat digunakan sebagai penilaian dan pengukuran seberapa besar produktivitas PNS dan kontribusi PNS terhadap organisasi/unit kerjanya. DP3 juga tidak dapat mengukur seberapa besar keberhasilan dan atau kegagalan PNS dalam melaksanakan tugas/pekerjaannya.

Setelah dilakukan proses kajian yang panjang dan mendalam mengenai DP3 PNS tersebut maka muncul peraturan kebijakan baru terhadap penilaian prestasi kerja PNS yaitu ditandai dengan kehadiran peraturan pemerintah nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil, yang dirumuskan metode baru dalam melihat kinerja PNS melalui salah satu unsur kontrak kerja yaitu dengan pendekatan SKP (sasaran kinerja pegawai). Berdasarkan PP 46 tahun 2011 yang dijabarkan ke Perka BKN (Badan

Kepegawaian No 1 tahun 2013) bahwa Penilaian Prestasi Kerja PNS secara sistemik menggabungkan antara SKP (Sasaran Kinerja Pegawai) dan penilaian perilaku kerja. Penilaian prestasi kerja terdiri dari dua unsur tersebut bahwa bobot penilaian unsur SKP sebesar 60% dan perilaku kerja sebesar 40%.

Kehadiran PP No 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS dengan kewajiban penyusunan SKP bagi setiap individu PNS mengundang sikap optimistis dan pesimistis di kalangan pegawai. Pegawai yang memiliki pemikiran moderat cenderung optimistis menyikapi kehadiran sistem baru penilaian PNS tersebut, apalagi jika penilaian kinerja dengan SKP ini digunakan sebagai acuan dalam pemberian tunjangan kinerja, sangat manusiawi. Sebaliknya pegawai yang konservatif cenderung bersikap pesimistis, menurut mereka, pada akhirnya SKP juga terjebak ke dalam seremoni yang hanya formalitas saja seperti halnya DP3.

Apapun alasannya, mau tidak mau, setiap PNS harus siap menghadapi perubahan paradigma baru sistem penilaian kinerja sebagaimana diuraikan di atas. Ada beberapa langkah yang fundamental yang harus disiapkan oleh pimpinan lembaga/instansi pemerintah dalam menyongsong sistem penilaian kinerja PNS dengan SKP. Kesiapan PNS dalam menyambut sistem baru penilaian prestasi kerja sangat tergantung dengan beberapa hal antara lain a) Penataan kelembagaan, dan b) Prinsip-prinsip Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*), dan c) Sarana Kerja Utama.

Berdasarkan uraian di atas maka sesuai Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan PP Nomor 46 Tahun 2011, maka mulai tahun 2014 setiap PNS wajib menyusun SKP

sebagai rancangan pelaksanaan Kegiatan Tugas Jabatan sesuai dengan rincian tugas, tanggung jawab dan wewenangnya sesuai dengan struktur dan tata kerja organisasi. SKP disusun dan ditetapkan sebagai rencana operasional pelaksanaan Tugas Jabatan dengan mengacu pada Renstra dan Rencana Kerja Tahunan (RKT). SKP yang telah disusun harus disetujui dan ditetapkan oleh pejabat penilai (atasan langsung) dan ditetapkan setiap tahun pada bulan Januari dan digunakan sebagai dasar penilaian prestasi kerja. SKP yang telah disusun dan disetujui oleh atasan langsung merupakan suatu kontrak kerja antara pegawai yang dinilai dengan atasan langsung sebagai pejabat penilai.

Praktek selama tahun 2014 ini khususnya di lingkungan PNS di Kantor Kecamatan Medan Sunggal Kota Medan sudah dilaksanakan tetapi tidak sesuai dengan tujuan PP No 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. Hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi penyusunan sasaran kerja pegawai (SKP) sehingga PNS mengalami kesulitan dalam menyusunnya. Keadaan ini ditambah dengan suatu keadaan yang diperintahkan oleh PP No 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS bahwa penilaian prestasi kerja diberikan oleh atasan (pejabat Penilai). Kenyataan yang ditemukan bahwa penilaian tersebut masih diserahkan kepada PNS yang bersangkutan. Artinya masih terdapat penyimpangan peraturan yang seharusnya memberikan penilaian secara mutlak adalah atasan langsung sebagai pejabat penilai bukan individu yang dinilai yang menetapkan nilai terhadap dirinya sendiri. Ditambah lagi keadaan yang memaksa para pegawai (PNS) harus menyusun SKP terburu-buru karena pada awal Januari 2014 tidak ada satupun PNS di Kantor Camat Medan Sunggal yang membuat kontrak kerja

dengan atasannya. Penyusunan SKP baru dilakukan ketika bulan berjalan sudah memasuki pada bulan Agustus 2014 karena disebabkan terlambatnya sosialisasi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Medan, hal ini tambah diperparah ketika jatuh pada akhir tahun yaitu pada bulan Desember 2014 seluruh PNS kebingungan menyusun realisasi dari target SKP tersebut, kontrak kerja yang seharusnya dibuat pada bulan Januari 2014 dan seharusnya target dihitung dari awal tahun maka untuk tahun 2014 seluruh PNS dikantor camat medan tunggal menghitungnya mulai bulan agustus 2014, sehingga penilaian dapat dikatakan tidak efektif karena sasaran kerja pegawai yang dihitung dan dinilai efektif hanya 5 bulan yaitu mulai agustus sampai dengan desember 2014. Hal ini makin diperparah lagi dengan penilaian yang serba terburu-buru dan terkesan formalitas karena target SKP yang dibuat dan penilaian perilaku kerja yang dinilai diserahkan kepada pegawai (PNS) masing-masing, artinya pegawai (PNS) menilai dirinya masing-masing baru kemudian diajukan kepada atasannya untuk ditandatangani. Hal ini tidak sejalan dengan maksud dan tujuan daripada Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2014 yang menitikberatkan penilaian prestasi kerja PNS pada sistem penilaian prestasi kerja berdasarkan dan menjamin objektivitas penilaian terhadap prestasi kerja PNS.

Pada awal Januari 2015 peneliti mencoba mengamati secara langsung dan ikut dalam proses penyusunan SKP melalui sistem kontrak kerja yang dibuat pada awal tahun 2015 untuk nantinya dijadikan target pada akhir tahun 2015 yang diharapkan dapat terealisasi pada akhir tahun 2015. Kenyataan dilapangan bahwa sampai pada bulan maret 2015 dalam implementasinya di Kantor Camat Medan

Sunggal masih terdapat pegawai (PNS) yang belum membuat kontrak kerja dengan atasannya sehingga penyusunan SKP bulan berikutnya menjadi terhambat dan masih terkesan formalitas, sehingga peneliti dapat menyimpulkan bahwa pada tahun 2015 ini juga program penilaian prestasi kerja sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2011 masih belum efektif dilaksanakan di Kantor Camat Medan Sunggal.

Sehubungan dengan uraian permasalahan diatas untuk melengkapi tugas akhir penulis dan untuk mengetahui permasalahan tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai: **Implementasi Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Camat Medan Sunggal Kota Medan.**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil itu sejatinya bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja. Namun dalam pelaksanaannya penilaian tersebut masih menjadi masalah akibat dari kurangnya pemahaman pegawai dalam menyusun sasaran kerja pegawai dan dalam hal penilaiannya pun cenderung masih subjektif dan terkesan formalitas.

Berdasarkan rumusan masalah di atas yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 tentang



Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil khususnya pada Kantor Camat Medan Sunggal Kota Medan?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk mendapatkan pandangan yang kongkrit mengenai hal sebagai berikut:

Untuk mengetahui implementasi Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil khususnya pada Kantor Camat Medan Sunggal Kota Medan.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Secara umum ada 2 (dua) hal yang diharapkan dari hasil penelitian ini yaitu :

1. Secara Akademis;

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan menambah khasanah pengetahuan umumnya dibidang ilmu pendidikan dan ilmu admistrasi publik, khususnya mengenai kajian tentang implementasi kebijakan yang dibuat pemerintah untuk pengembangan mutu pendidikan ditanah air. Selain itupula menambah kajian lebih lanjut mengenai Implementasi Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.

2. Secara Praktis;

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan bagi

pemerintah Kota Medan khususnya Kecamatan Medan Sunggal dalam upaya merumuskan kebijakan yang akan membantu mengoptimalkan implementasi Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. Selain itu sebagai bahan masukan bagi para pegawai negeri sipil yang bertugas dikecamatan maupun dikelurahan untuk bersama-sama memahami dalam pengimplementasian kebijakan ini agar tujuan penyelenggaraan pembinaan pegawai negeri sipil ini dapat berguna bagi peningkatan prestasi kerja dan pengembangan potensi pegawai negeri sipil.

### **1.5. Kerangka Pemikiran**

Kerangka Pemikiran merupakan alur pemikiran dari penulis sendiri atau juga mengambil dari suatu teori yang dianggap relevan dengan fokus/judul penelitian dalam upaya menjawab masalah-masalah yang ada dalam rumusan masalah tersebut.

Dalam penelitian ini penulis meneliti mengenai implementasi peraturan pemerintah nomor 46 tahun 2011 tentang penilaian prestasi kerja pegawai negeri sipil pada kantor camat medan sunggal kota medan, dalam upaya menjawab rumusan masalah penelitian ini penulis mengambil teori dari model implementasi kebijakan tokoh George C. Edward yang dikenal dengan teori Edward III, teori tersebut mengemukakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu:

1. Komunikasi (Communication)
  - a. penyampaian informasi (transmission)

- b. kejelasan (clarity)
  - c. konsistensi (consistency)
2. Sumber daya (Resources)
- a. Manusia (staff)
  - b. Informasi (Information)
  - c. Kewenangan (Authority)
  - d. Fasilitas (facilities)
3. Disposisi (Disposition)
- a. Efek Disposisi (Effect of Disposition)
  - b. Penempatan Staf (Staffing the Bureaucracy)
  - c. Insentif (Incentives)
4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*); yaitu tentang adanya mekanisme Standard Operating Procedures (SOP) dan Pembagian Tanggung Jawab (*Fragmentation*).

Dari uraian diatas maka penulis membuat kerangka pemikiran sebagai berikut:

**Gambar 1. Kerangka Pemikiran**

