BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Merujuk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Bab I Pasal 1 ayat (1) Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Bab I Pasal 1 ayat (2) Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Mengingat kedudukan dan peranan pegawai negeri sipil berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 adalah sebagai aparatur negara, dalam hal ini pegawai negeri memiliki tugas yaitu melaksanakan kebijakan publik, memberikan pelayanan serta sebagai perekat dan pemersatu bangsa, maka aparatur sipil negara dituntut untuk bekerja secara profesional, efisien, jujur dan bertanggung jawab.

Seorang pegawai negeri harus mampu memposisikan dirinya sebagai aparatur Negara dan pelayan publik. Pegawai negeri hendaknya memiliki motivasi kerja, disiplin dalam melaksanakan tugas dan berhak menerima kompensasi sesuai dengan aturan yang berlaku. Dengan semua komponen yang harus dimiliki seorang

pelayan publik di harapkan apa yang menjadi tujuan undang-undang yakni kinerja yang optimal dapat tercapai. Pada kenyataannya terkadang pegawai negeri tidak memiliki kesadaran yang cukup akan tugas dan tanggung jawabnya dan memilih untuk tidak melakukan tugasnya dengan baik.

Seiring dengan bergulirnya era globalisasi, kancah persaingan dunia dalam berbagai ruang dan waktu mengalami peningkatan tajam. Sementara itu, dalam wacana organisasi publik, pengaruh gelombang globalisasi dan reformasi, mengarah pada efisiensi dan restrukturisasi manajemen, serta pada tingkat tertentu mengalami privatisasi, bahkan, tuntutan tersebut mengarah pada paradigma merekayasa kembali birokrasi, layaknya badan usaha swasta. Dipihak lain, tuntutan akan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat semakin menguat.

Fakta empiris ini mengharuskan administrasi pemerintahan tidak bisa tertinggal jauh. Birokrasi pemerintah yang dimotori oleh Pegawai Negeri Sipil/ Aparatur Sipil Negara tidak bisa tinggal diam. Mereka harus bangkit, mempersiapkan diri dengan sebaik-baiknya untuk merespons tuntutan kemajuan jaman secara cepat, sehingga mengarah pada terciptanya sosok aparatur pemerintah yang profesional, beretika, berwibawa serta efektif dan produktif dalam menunaikan tugas dan tanggung jawabnya, serta dapat memenuhi tuntutan masyarakat akan pelayanan yang semakin berkualitas. Kualitas pelayanan yang bermutu dan memuaskan, kini tidak bisa lagi dihindari oleh organisasi publik.

Kinerja pegawai negeri menjadi isu kebijakan yang semakin strategis, karena perbaikan kinerja, aparatur memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

politik. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja aparatur in akan bisa mempengaruhi iklim investasi yang amat diperlukan dalam mengakselerasi pembangunan di daerah. Sedangkan dari sisi politik, perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik akan memiliki implikasi luas, terutama untuk memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Pemberian Tunjangan Kinerja Dinamis (TKD) kepada setiap pegawai merupakan kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayaan publik di Daerah, sehingga kepercayaan masyarakat dan dunia usaha kepada pemerintah akan tumbuh guna meningkatkan aktivtas ekonomi daerah yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Pada tahun 2017 Pemerintah Kota Bandung baru saja menetapkan kebijakan mengenai Tunjangan Kinerja Dinamis (TKD). Menurut Peraturan Walikota Bandung Nomor 189 Tahun 2017 Pasal 1 ayat 39 dan 40 tentang Penilaian Kinerja Pegawai, menyatakan bahwa:

> "Tunjangan Kinerja Dinamis yang selanjutnya disingkat TKD adalah Tambahan Penghasilan bagi PNS yang diberikan berdasarkan pengukuran kinerja yang terdiri dari komponen aktivitas utama dan aktivitas tambahan, perilaku, pencapaian atas serapan anggaran, pencapaian IKU dan terselesaikannya IKP sesuai dengan kewenangan dan kedudukan PNS".

Adapun yang menjadi acuan kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis ialah sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah nomor 46 tahun 2011 tentang penilaian prestasi kerja pegawai negeri sipil
2. Permenpan nomor 34 tahun 2011 tentang pedoman evaluasi jabatan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

3. Peraturan Walikota nomor 625 tahun 2017 tentang indikator kinerja utama daerah dan indikator kinerja utama perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kota Bandung

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti, untuk mendapatkan besaran Tunjangan Kinerja Dinamis (TKD) sebesar 100%, maka pegawai harus mencapai target kinerja sebanyak 6000 menit setiap bulan nya. Hal ini terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Perwal Kota Bandung Nomor 189 tentang Penilaian Kinerja yang menyebutkan bahwa "Perhitungan waktu kerja efektif setiap PNS ditetapkan paling sedikit 6.000 menit setiap bulannya". Hal tersebut dapat dilihat sebagaimana pada tabel berikut :

Tabel 1.1
Besaran Tunjangan Kinerja Dinamis 2017

RANGE BOBOT KERJA	TUNJANGAN	BESARAN TUNJANGAN (Rp)
≥ 6000 – 5500	100%	7,226,750
5499 – 4000	90%	6,504,075
3999 – 2000	80%	5,781,400

Sumber : BKPP Kota Bandung (diperoleh April, 2018)

Namun berdasarkan wawancara pra penelitian pada (30/04/2018) dengan Bapak Rian selaku Staf Sekretaris Pribadi Walikota Bandung mengatakan bahwa besaran tunjangan kinerja dinamis yang diberikan kepada pegawai belum sesuai dengan bobot kerja. Hal ini mengakibatkan ketimpangan dimana Tunjangan Kinerja Dinamis yang diterima pegawai yang memiliki bobot kinerja yang berat sama dengan Tunjangan Kinerja Dinamis yang diterima pegawai dengan bobot

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG

kinerja yang lebih ringan walaupun jabatan yang diemban sama. Dalam kasus ini misalnya, untuk mencapai 6000 menit setiap bulannya, pegawai di Lingkungan Staf Sekretaris Walikota Bandung hanya membutuhkan 10 hari lamanya, sedangkan untuk pegawai di Lingkungan Kecamatan membutuhkan waktu kurang lebih satu bulan. Namun besaran Tunjangan Kinerja Dinamis yang diberikan sama. Padahal waktu yang dibutuhkan untuk mencapai waktu 6000 menit setiap bulannya berbeda dengan bobot kerja yang berbeda pula.

Pemberian Tunjangan Kinerja Dinamis (TKD) ini, untuk mempermudah pelaksanaan penilaian kinerja pegawai, pemerintah Kota Bandung mengeluarkan Aplikasi Elektronik Remunerasi Kinerja (E-RK). E-RK merupakan aplikasi untuk menghitung jam kinerja pegawai dengan standar waktu 6.000 menit perbulan. Setiap Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah kota Bandung, wajib mengisi aktivitas kinerja hariannya dalam E-RK. Besaran tunjangan yang diberikan dapat diketahui dari aktivitas para pegawai dalam E-RK. Dikutip dari *Kompass.com* Ridwan Kamil selaku Walikota Bandung mengungkapkan bahwa " kalau dulu rajin tidak rajin penghasilan sama kelompok rajin tidak tercapai, poin nya beda. Resiko kerja juga poinya beda. Akhirnya kami bisa tahu dengan aplikasi ini mana ASN yang berbohong mengaku bekerja, padahal tidak" tuturnya. Namun pada kenyataanya, banyak para Pegawai Negeri Sipil yang memanipulasi aktivitas kinerja nya dalam E-RK. Walaupun sudah ada aplikasi E-RK masih banyak pegawai yang berbohong mengaku bekerja untuk mendapatkan tunjangan kinerja dinamis tersebut. Selain itu, kebijakan pemberian TKD ini juga tidak

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

mempertimbangkan faktor resikon kerja. Besaran TKD yang diterima pegawai yang memiliki tingkat resiko kerja yang tinggi sama dengan besaran TKD yang diterima pegawai yang memiliki tingkat resiko kerja rendah atau biasa saja. Padahal dalam kutipan berita tersebut, Ridwan Kamil mengatakan "Resiko kerja poinnya beda" tapi pada kenyataanya, dalam kebijakan Tunjangan Kinerja Daerah tersebut tidak mempertimbangan resiko kerja pegawai dari segi nominalnya.

Masalah yang muncul mengenai kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis di Kota Bandung bukan hanya pekerjaan rumah bagi Pemerintah Kota Bandung saja melainkan juga seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN) Kota Bandung. Terciptanya suatu tata kelola yang baik tergantung pada sistem kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah daerah. Seperti dalam kebijakan pemberian Tunjangan Kinerja Dinamis yang dapat meningkatkan prestasi kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kota Bandung.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam sebuah skripsi dengan judul :

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TUNJANGAN KINERJA DINAMIS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA BANDUNG .

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasikan beberapa masalah dalam penelitian ini yakni :

1. Pegawai tidak bekerja sesuai dengan kompetensinya masing-masing
2. Pemberian tunjangan tidak memperhatikan faktor resiko kerja dan bobot kerja
3. Masih terdapat pegawai yang bisa memanipulasi data untuk memperoleh tunjangan kinerja pada E-RK.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana Analisis Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung, serta untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambatnya.

D. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan , maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Analisis Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung, serta untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambatnya.

E. Kegunaan Penelitian

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Penelitian mengenai kebijakan tunjangan kinerja dinamis ini diharapkan memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bila dilihat dari teoritis maupun praktis, yakni :

1. Kegunaan Teoritis
   a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan keilmuan Administrasi Publik.
   b. Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi aktivitas akademika.
2. Kegunaan Praktis
   a. Bagi penulis

      Penelitian ini sebagai persyaratan tugas akhir dan dengan penelitian ini, penulis dapat menerapkan ilmu-ilmu yang sudah dipelajari sebelumnya kedalam suatu permasalahan yang nyata sehingga bermanfaat bagi penulis dalam mengembangkan wawasan.
   b. Bagi pemerintah

      Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi pemerintah daerah, agar mampu melaksanakan Kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis di lingkungan Aparatur Sipil Negara pemerintah Kota Bandung sesuai dengan ketentuan yang ada.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

F. Kerangka Pemikiran

Kebijakan merupakan upaya atau tindakan yang dilakukan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Kebijakan Publik menurut Said Zainal Abidin (2012: 19) adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga yang berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat.

Kebijakan yang telah dibuat oleh para perumus kebijakan haruslah diimplementasikan agar kebijakan tersebut tidak semata-mata hanya menjadi catatan-catatan elit saja. Implementasi kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2006: 139) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Implementasi Kebijakan Publik ialah tahapan yang cukup penting karena merupakan realisasi dari apa yang telah dirancang pemerintah untuk mengatasi persoalan masyarakat serta untuk kepentingan umum. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, Karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan.

Kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis merujuk pada Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 189 Tahun 2017 tentang Penilaian Kinerja Pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 27 Tahun 2012 yang berisi tentang Peningkatan Prestasi Kerja dan Kesejahteraan

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Aparatur Sipil Negara Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung yakni sebagai berikut:

1. Tunjangan Kinerja Dinamis yang selanjutnya disingkat Tunjangan Kinerja Dinamis adalah Tambahan Penghasilan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diberikan berdasarkan pengukuran kinerja yang terdiri dari komponen aktivitas utama dan aktivitas tambahan, perilaku, pencapaian atas serapan anggaran, pencapaian Indikator Kinerja Utama (IKU) dan terselesaikannya Ikatan Kinerja Pegawai (IKP) sesuai dengan kewenangan dan kedudukan ASN.
2. Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat TP-PNS adalah tambahan penghasilan bagi PNS yang diberikan berdasarkan pertimbangan objektif dengan memperhatikan beban kerja atau tempat bertugas atau kondisi kerja atau kelangkaan profesi atau prestasi kerjasesuai kemampuan keuangan daerah.

Kebijakan ini muncul dengan maksud sebagai pedoman bagi seluruh Apararturr Sipil Negara (ASN) di lingkungan Kota Bandung untuk :

1. Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat di pemerintahan Kota Bandung
2. Meningkatkan disipilin bagi Aparatur Sipil Negara
3. Meningkatkan kinerja Aparatur Sipil Negara
4. Meningkatkan keadilan dan kesejahteraan Aparatur Sipil Negara
5. Meningkatkan integritas Aparatur Sipil Negara
6. Meningkatkan dalam tertib administrasi pengelolaan keuangan daerah.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Pada proses implementasi kebijakan tersebut fenomena pada kenyataannya masih banyak permasalahan yang timbul terkait kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis (TKD). Hal ini dapat dilihat dari besaran tunjangan kinerja dinamis yang diberikan kepada pegawai belum sesuai dengan bobot kerja. Hal ini mengakibatkan ketimpangan dimana TKD yang diterima pegawai yang memiliki bobot kinerja yang berat sama dengan TKD yang diterima pegawai dengan bobot kinerja yang lebih ringan walaupun jabatan yang diemban sama. Dalam kasus ini misalnya, untuk mencapai 6000 menit setiap bulannya, pegawai di Lingkungan Staf Sekretaris Walikota Bandung hanya membutuhkan 10 hari lamanya, sedangkan untuk pegawai di Lingkungan Kecamatan membutuhkan waktu kurang lebih satu bulan. Namun besaran TKD yang diberikan sama. Padahal waktu yang dibutuhkan untuk mencapai waktu 6000 menit setiap bulannya berbeda dengan bobot kerja yang berbeda pula.

Dikutip dari Kompass.com Ridwan Kamil selaku Walikota Bandung mengungkapkan bahwa:

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

> "Kalau dulu rajin tidak rajin penghasilan sama kelompok rajin tidak tercapai, poin nya beda. Resiko kerja juga poinya beda. Namun pada kenyataanya, banyak para Pegawai Negeri Sipil yang memanipulasi aktivitas kinerja nya dalam E-RK. Walaupun sudah ada aplikasi E-RK masih banyak pegawai yang berbohong mengaku bekerja untuk mendapatkan tunjangan kinerja dinamis tersebut. Selain itu, kebijakan pemberian TKD ini juga tidak mempertimbangkan faktor resikon kerja. Besaran TKD yang diterima pegawai yang memiliki tingkat resiko kerja yang tinggi sama dengan besaran TKD yang diterima pegawai yang memiliki tingkat resiko kerja rendah atau biasa saja".

Padahal dalam kutipan berita tersebut, Ridwan Kamil mengatakan “Resiko kerja poinnya beda” tapi pada kenyataanya, dalam kebijakan Tunjangan Kinerja Daerah tersebut tidak mempertimbangan resiko kerja pegawai dari segi nominalnya.

Implementasi kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis sebagai Peningkatan Prestasi Kerja dan Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil perlu memperhatikan indikator indikator sesuai model kebijakan. Menurut teori implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 141-144) terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu: Ukuran dan tujuan kebijakan Kinerja, Sumber Daya, Karakteristik Agen Pelaksana Pusat, Sikap/Kecenderungan (*Disposisi*), Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana Koordinasi, Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Penulis mengacu pada model implementasi dari kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino, karena sangat berkaitan dengan apa yang diteliti dan dapat dianalisis sesuai dengan hasil penelitian. Dari hasil analisis-analisis dari indikator tersebut maka akan menghasilkan masukan bagi proses implementasi dari proses kebijakan tersebut.

Terlaksananya proses pelaksanaan implementasi kenijakan Tunjangan Kinerja Dinamis sebagai Peningkatan Prestasi Kerja dan Kesejahteraan ASN akan menentukan keberhasillan proses pelaksanaan kebijakan guna mencapai tujuan yang diinginkan.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Gambar 1.1.
Kerangka Pemikiran

Kebijakan Publik:
Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja Dinamis sebagai Peningkatan Prestasi Kerja dan Kesejahteraan Aparatur Sipil Negara

↓

Implementor:
Pemerintahan Kota Bandung

↓

Berdasarkan:
Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 189 Tahun 2017 tentang Penilaian Kinerja Pegawai di lingkungan Pemerintah

↓

Menurut teori Implementasi Kebijakan Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008:141-144) ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu: Ukuran dan tujuan kebijakan Kinerja, Sumber Daya, Karakteristik Agen Pelaksana Pusat, Sikap/Kecenderungan (Disposisi), Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana Koordinasi, Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

↓

Implementasi Kebijakan akan berjalan dengan baik

Sumber: Hasil olahan Penulis, 2018

SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG