

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka sistem pemerintahan yang awalnya tersentralisasi pada pemerintah pusat secara bertahap diserahkan kepada pemerintah daerah.

Undang-Undang tersebut digunakan sebagai dasar bagi serangkaian reformasi kelembagaan dalam menciptakan *good governance*, yaitu pemerintahan yang bersih, ekonomis, efektif, transparan, responsif, dan akuntabel. Kondisi ini mendorong adanya kebutuhan peningkatan kualitas kinerja para penyelenggara negara atau para pegawai dilingkungan pemerintahan yang telah menerima amanat dari rakyat.

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 disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai 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.

Pemerintah Kota Bandung Pada Tahun 2017 baru saja menetapkan kebijakan mengenai Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintahan yaitu Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 669 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 189 Tahun 2017 tentang Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung, kemudian dilakukan penyesuaian dan perubahan kembali dengan penetapan Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 126 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung yang memuat mengenai pengaturan penilaian kinerja pegawai dan pemberian tunjangan kinerja. Kebijakan penilaian kinerja pegawai di lingkungan pemerintah Kota Bandung ini, bertujuan untuk meningkatkan disiplin para pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Pemkot Bandung.

Berdasarkan Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 126 Tahun 2018 tentang Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung BAB II Pasal 2 ayat (1); Penilaian Kinerja dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil dan manfaat yang dicapai serta perilaku Pegawai.

Salah satu aspek penilaian adalah serapan anggaran. Berdasarkan data yang diperoleh peneliti, capaian penyerapan anggaran belanja pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung Tahun 2018 hanya mencapai 65,79%. Hal ini dapat dilihat dari data yang terdapat pada Laporan Keuangan Dinas Tahun 2018, sebagai berikut :

Tabel 1.1

**Laporan Realisasi Anggaran Belanja Daerah Dinas Penataan Ruang
Kota Bandung Tahun 2017**

URAIAN	ANGGARAN	REALISASI	%
Belanja	Rp 108.275.653.376,00	Rp 71.235.712.721,00	65,79
Belanja Operasi	Rp 73.463.998.053,00	Rp 63.311.706.228,00	86,18
Belanja Pegawai	Rp 39.718.415.402,00	Rp 39.217.137.998,00	98,74
Belanja Barang dan Jasa	Rp 33.745.582.651,00	Rp 24.094.568.230,00	71,4
Belanja Modal	Rp 34.811.655.323,00	Rp 7.924.006.493,00	46,7
Belanja Modal Peralatan dan Mesin	Rp 7.067.933.467,00	Rp 5.282.427.393,00	74,74
Belanja Modal Gedung dan Bangunan	Rp 26.422.855.884,00	Rp 2.257.118.100,00	8,54
Belanja Modal Jalan, Irigasi dan Jaringan	Rp 199.530.034,00	Rp 196.581.000,00	98,52
Belanja Modal Aset Tetap Lainnya	Rp 1.121.335.938,00	Rp 187.880.000,00	16,76
SURPLUS / (DEFISIT)	Rp.104.573.339.376,00	Rp. 67.485.165.721,00	64,53

Sumber : Dinas Penataan Ruang Kota Bandung (Oktober, 2018)

Berdasarkan data diatas, persentase penyerapan anggaran belanja pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung tahun anggaran 2018 mencapai 65,79%. Hal ini menyebabkan beberapa program tidak tercapai yang memengaruhi proses implementasi kebijakan penilaian kinerja pegawai yang kemudian akan berpengaruh pada rendahnya penilaian kinerja Kepala Organisasi, sehingga berimbas pada pemotongan Tunjangan Kinerja Dinamis (TKD).

Selain itu, rendahnya serapan anggaran akan mengurangi penilaian kinerja pegawai dalam melaksanakan aktivitasnya, seperti ketidaktercapaian program atau kegiatan. Selain itu, Berikut ini informasi mengenai beberapa kegiatan yang tidak tercapai berdasarkan realisasi anggaran yang terdapat dalam Catatan Atas Laporan Keuangan, antara lain sebagai berikut:

Tabel 1.2

Indikator Kinerja Program (IKP) Dinas Penataan Ruang Kota Bandung yang tidak tercapai tahun 2017

Kegiatan	Indikator Kinerja Program	Target Kinerja Capaian Program	Realisasi
Pembangunan Sarana Perkantoran dan Peribadatan	Tersedianya bangunan gedung peribadahan LPTQ	1 lokasi	3,77%
Pembangunan Pintu Gerbang Kota Lama	Terbangunnya pintu gerbang kota lama	1 paket	32,28%
Pembangunan Masjid Raya Alun-Alun Cibiru	Terbangunnya Masjid raya Alun-alun Cibiru Tahap 1	1 paket	0%

Sumber : Dinas Penataan Ruang Kota Bandung (Oktober, 2018)

Ketidaktercapaian kegiatan diatas disebabkan ada beberapa faktor eksternal. Berdasarkan informasi yang terdapat pada Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK) yang menyajikan hambatan dan kendala yang ada dalam pencapaian target yang telah ditetapkan, diantaranya terbatasnya waktu untuk kegiatan yang mengalami perubahan anggaran, sehingga beberapa kegiatan tidak dapat melakukan penyerapan anggaran; penetapan standar harga yang tidak sesuai dengan harga pasar, menyulitkan penyesuaian harga dalam pelaksanaan kegiatan; serta ada beberapa kegiatan yang tidak dapat dilaksanakan karena waktu pelaksanaan tidak mencukupi.

Aspek lain yang menjadi penilaian kinerja adalah manajemen waktu, beberapa pegawai pernah mengalami pemotongan Tunjangan Kinerja Dinamis. Seperti yang dialami oleh salah satu staf bidang Program dan Keuangan yang mengatakan bahwa tunjangannya sempat dipotong sebesar lima ratus ribu, dikarenakan lupa untuk menginput aktivitas hariannya pada sistem aplikasi E-RK sampai melewati batas waktu pengisian. Selain itu, karena rumahnya jauh dari kantor dan akhirnya terlambat mengisi absen sehingga memengaruhi penilaian kinerja yang berimbas pada pemotongan tunjangan kinerja.

Berdasarkan uraian diatas terdapat berbagai fenomena penilaian kinerja pegawai yang tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung Tahun 2017”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka identifikasi masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Persentase penyerapan anggaran hanya mencapai 65,79%.
2. Beberapa program/kegiatan belum terealisasi dengan baik dan belum mencapai indikator yang telah direncanakan sebelumnya dikarenakan faktor eksternal.
3. Pegawai yang kurang disiplin terlambat dalam mengisi absensi kehadiran dan pengisian aktivitas harian.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil penulis adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?
2. Bagaimana faktor eksternal mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?
3. Bagaimana peran sumberdaya dalam melaksanakan kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Pelaksanaan kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.
2. Faktor eksternal mendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.
3. Peran sumberdaya dalam melaksanakan kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung.

E. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini di harapkan akan memberikan manfaat baik secara praktis maupun akademis, sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi perkembangan teori yang sudah ada khususnya mengenai implementasi kebijakan penilaian kinerja pegawai di lingkungan pemerintah. Selain itu, dapat memberikan dampak terhadap pengembangan ilmu pengetahuan sebagai sumber bacaan dan referensi yang dapat memberikan informasi secara teoritis dan empiris kepada pihak yang akan melakukan penelitian yang lebih mendalam atau lebih lanjut mengenai permasalahan yang peneliti angkat serta sebagai penambah sumber pustaka yang telah ada.

2. Kegunaan Praktis

b. Bagi Penulis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperluas pengetahuan serta wawasan penulis mengenai ilmu yang telah diperoleh dilapangan serta teori mengenai implementasi kebijakan penilaian kinerja pegawai pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung. Serta penelitian ini bermanfaat sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana bagi penulis

c. Bagi pihak yang terkait

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan, saran dan pertimbangan dalam mengoptimalkan program serta kinerja para pegawai dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja untuk mengoptimalkan hasil penilaian kinerja pegawai sehingga kebijakan penilaian kinerja pegawai di lingkungan pemerintah kota Bandung pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung dapat diimplementasikan dengan sangat baik.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran mengenai penjelasan dari implementasi kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung, dimaksudkan untuk memudahkan bagi peneliti atau pembaca dari penelitian ini dalam memahami dan mengetahui tujuan yang dicapai dari penelitian.

Dalam penelitian ini, hal yang akan diteliti adalah mengenai implementasi kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Berkaitan dengan implementasi kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung pada Dinas Penataan Ruang Kota Bandung tahun 2017, terdapat beberapa teori yang berkaitan dan digunakan, diantaranya teori Administrasi Publik, Kebijakan Publik, dan Implementasi Kebijakan.

Menurut Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dikutip oleh Mulyadi (2016:33) mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut :

“Administrasi publik adalah (1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik, (2) koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakna pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah, (3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijkan-kebijakna pemerintah, pengarahan, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.”

Chandler dan Plano (1988:107), mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah”. Adapun menurut Thomas R.Dye dalam Pasolong (2017: 47) bahwa Kebijakan Publik adalah “Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”. Adapun pengertian implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (2003: 132) mengistilahkan implementasi dengan lebih khusus dengan menyebutnya implementasi kebijakan (*policy implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurun waktu tertentu.

Sedangkan Ripley dan Franglin (1982) dalam Budi Winarno (2014:

148) menyatakan bahwa :

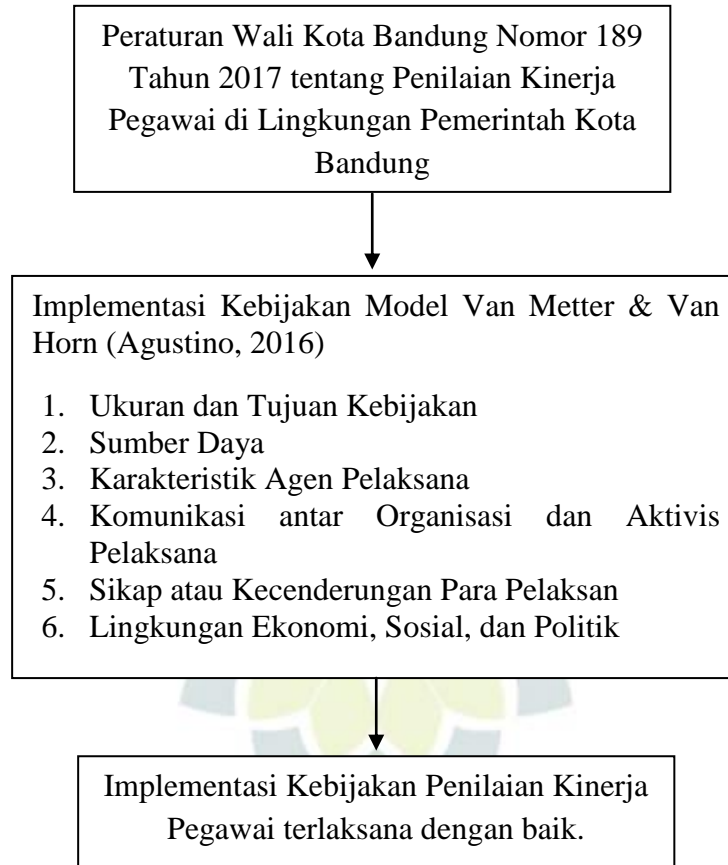
“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjukkan pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tnpa tindakan) oleh berbagai actor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk program berjalan”.

Penelitian ini merujuk pada teori Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2017 : 133). Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, secara rinci variabel-variabel tersebut yaitu:

- a) Ukuran dan tujuan kebijakan
- b) Sumber daya
- c) Karakteristik organisasi pelaksana
- d) Komunikasi antar organisasi
- e) Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana
- f) Lingkungan sosial, politik, dan ekonomi

Berikut adalah kerangka pemikiran dari Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung, yaitu :

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



Sumber : Peneliti 2019

G. Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung Tahun 2017, akan baik jika berdasarkan Ukuran daan Tujuan Kebijakan, Sumber Daya, Karakteristik Organisasi Pelaksana, Komunikasi Antar Organisasi, Disposisi atau Sikap Para Pelaksana Dan Lingkungan Sosial, Politik, serta Ekonomi.