

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Dalam rangka mencapai visi, misi dan tujuan pemerintahan yang telah ditetapkan bersama, diperlukan kondisi yang kondusif dan keharmonisan antar instansi pemerintah, pegawai yang satu dengan yang lain, yang masing-masing mempunyai peran yang cukup besar dalam mencapai tujuan pemerintahan.

Suatu organisasi secara mendasar sangat ditentukan oleh adanya manusia dan segenap sumber dayanya. Manusia adalah yang dapat menggerakkan suatu organisasi dengan menghubungkan segenap tenaga, pikiran, bakat, kreativitas dan berupaya demi keberlangsungan kehidupan organisasi tersebut.

Instansi pemerintah saat ini dihadapkan pada masalah yang kompleks baik dilihat dari pengaruh internal maupun eksternal instansi. Untuk membantu agar instansi dapat berjalan dengan lancar perlu adanya sumber daya manusia. Sumber daya manusia pada suatu instansi pemerintah merupakan aspek yang sangat penting. Setiap instansi yang didirikan tentunya memiliki tujuan yang ingin dicapai, dalam mencapai tujuan tersebut agar maksimal maka dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber daya yang ada. Salah satu sumber daya yang telah tersedia dan keberadaannya berpengaruh besar terhadap pencapaian tujuan adalah sumber daya manusia.

Pegawai merupakan salah satu tenaga pemerintahan yang mempunyai peran sebagai faktor penentu keberhasilan tujuan organisasi, karena pegawai langsung

bersinggungan dengan masyarakat untuk memberikan pelayanan. Untuk itu kinerja para pegawai harus selalu ditingkatkan. Upaya-upaya untuk meningkatkan kinerja tersebut biasanya dilakukan dengan cara memberikan tunjangan kinerja, memberikan motivasi, meningkatkan kemampuan melalui diklat serta gaya kepemimpinan yang baik. Sementara kinerja pegawai dapat ditingkatkan apabila tunjangan kinerja diberikan tepat waktu, dan pihak pemerintah bisa mengetahui apa yang diharapkan dan kapan bisa harapan-harapan diakui terhadap hasil kerjanya.

Pada dasarnya pegawai yang memiliki kemampuan dalam bekerja disuatu bidang tertentu dapat dijadikan tombak untuk memudahkan dalam pencapaian tujuan organisasi. Jika tujuan organisasi tercapai karena adanya kemampuan pegawai tersebut, maka dia merupakan pegawai yang berprestasi.

Aparatur Sipil Negara senantiasa menarik untuk di teliti dimulai dari permasalahan pelayanan yang dilakukan, kompetensi yang harusnya melekat pada pekerjaannya, masalah perilaku, masalah kesejahteraan yang menyangkut gaji yang kecil, oleh karenanya banyak kebijakan yang di keluarkan untuk mendongkrak produktivitas dan Kinerja Aparatur pemerintahan daerah dalam memberikan pelayanan yang optimal.

Salah satu langkah yang ditempuh pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai adalah dengan pemberian tambahan penghasilan berupa tunjangan kinerja daerah. Tujuan dari pemberian tunjangan kinerja daerah ini adalah untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai yang diharapkan akan ikut meningkatkan disiplin dan kualitas kinerja pegawai sehingga dapat bekerja lebih

giat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan salah satunya bisa dilihat dari absensi dan kehadiran pegawai.

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 sebuah Pekerjaan dan juga Profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pekerja 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 suatu jabatan pemerintahan dan diberi 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 diharapkan 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. Di pihak lain, tuntutan akan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat semakin menguat.

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

Masalah kinerja tentu tidak terlepas dari proses, hasil dan daya guna, dalam hal ini kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Apabila kinerja didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau tingkat pencapaian tingkat organisasi, dan kinerja disebut sebagai *performance* yang memiliki arti suatu hasil yang di dapat dan diraih seseorang dalam sebuah

lingkungan organisasi sesuai dengan tanggung jawab dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang sah dan tidak melanggar norma dan hukum yang berlaku.

Pengukuran aspek perilaku kerja dapat dilaksanakan dengan menerapkan pemotongan penghasilan bagi PNS dan CPNS yang melanggar ketentuan berikut :

1. Hadir terlambat tanpa ijin
2. Pulang lebih cepat tanpa ijin
3. Tidak masuk kerja tanpa ijin
4. Tidak melaksanakan tugas dan/atau perintah kedinasan dari atasan tanpa alasan; dan Dikenai sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Tabel 1 Rekap Kehadiran Pegawai Dinas Tenaga Kerja**

Bulan Januari-Desember 2018 (239 Hari Kerja)

Periode	Jumlah Hari Kerja	Tingkat Presensi		Prosentase	
		Datang Tepat Waktu	Pulang Tepat Waktu	Kehadiran	Potongan
Januari	22	81%	94%	91%	9%
Februari	19	44%	83%	89%	11%
Maret	21	47%	96%	96%	4%
April	19	87%	79%	94%	6%
Mei	21	27%	92%	83%	17%
Juni	10	62%	62%	79%	21%
Juli	19	8%	62%	96%	4%
Agustus	19	82%	83%	95%	5%
September	21	41%	91%	95%	5%
Oktober	23	28%	88%	94%	6%
November	21	51%	92%	90%	10%
Desember	20	75%	86%	88%	12%

Sumber : Sistem Informasi Administrasi Presensi (SIAP)

Tabel di atas menggambarkan tentang presentasi Kehadiran Pegawai Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung yang di sajikan dalam bentuk Tabel yang menggambarkan Presentasi Kehadiran Pegawai Setiap Bulannya di tahun 2018. Selain itu juga Tabel di atas menggambarkan tentang Presentasi potongan Tunjangan Penghasilan Pegawai karena Absensi dan ini berdampak bagi Penilaian Kinerja Pegawai, aspek yang akan ditelitinya adalah Kehadiran. Dimana Jumlah Presentasi yang paling tinggi berada di Bulan Januari dengan total Kehadiran yang tepat waktu mencapai 81% dan Pulang tepat waktu sebanyak 94%, dan Bulan Mei menjadi bulan dengan tingkat kehadiran Datang dan Pulang tepat waktu terendah yaitu sekitar 27% walaupun pulang tepat waktu dengan presentasi cukup tinggi. Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam sebuah skripsi dengan judul : **“Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung (Studi Kasus Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung)”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang Penulis uraikan di atas, maka dapat diuraikan beberapa masalah dalam penelitian ini yakni Masih kurangnya kedisiplinan dan tingkat kehadiran Pegawai yang menyebabkan kurangnya Kinerja Pegawai di dalam sebuah Instansi dalam hal ini adalah di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung.

### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Implementasi kebijakan tentang Penilaian kinerja pegawai yang berada di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung khususnya di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mengenai kebijakan tentang penilaian kinerja pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung 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 Penilaian Kinerja di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung sesuai dengan ketentuan yang ada.

## F. Kerangka Pemikiran

Menurut Nicholas Henry Administrasi Publik adalah sebuah kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek, tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang di daerah tersebut, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih *responsive* terhadap kebutuhan Sosial. 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 juga 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 yang dikemukakan menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2006: 139) adalah berbagai macam tindakan



yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

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.

Kebijakan yang merujuk pada Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 189 Tahun 2017 tentang Penilaian Kinerja Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung. Di Dalam Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 27 Tahun 2012 yang berisi tentang Peningkatan Prestasi Kerja dan Kesejahteraan Aparatur Sipil Negara Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung yakni sebagai berikut:

- a. 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.
- b. 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 Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Kota Bandung untuk :

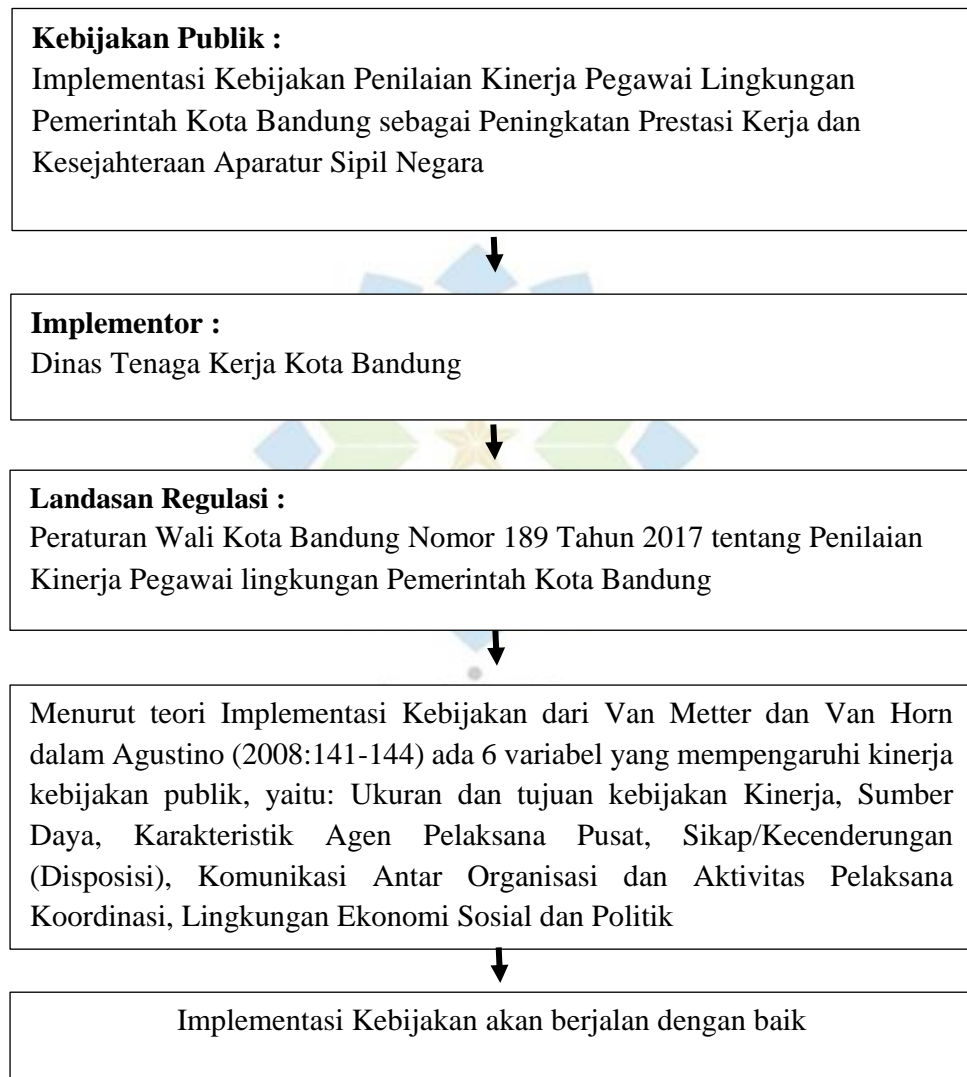
1. Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat di Pemerintahan Kota Bandung
2. Meningkatkan disiplin bagi Aparatur Sipil Negara
3. Meningkatkan kinerja Aparatur Sipil Negara
4. Meningkatkan keadilan dan kesejahteraan Aparatur Sipil Negara
5. Meningkatkan integritas Aparatur Sipil Negara
6. Meningkatkan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

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

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

Terlaksananya proses pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung akan menentukan keberhasilan proses pelaksanaan kebijakan guna mencapai tujuan yang diinginkan.

**Tabel 2 Kerangka Pemikiran**



Sumber : Hasil olahan Penulis, 2019

## G. Preposisi

Berdasarkan Kerangka pemikiran di atas, maka preposisi dari penelitian ini adalah “Implementasi Kebijakan Penilaian Kinerja Pegawai Di Lingkungan

Pemerintah Kota Bandung (Studi Kasus Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung)”

akan baik, jika memenuhi syarat berikut ini :

(1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan Kinerja ; (2) Sumber Daya; (3) Karakteristik Agen Pelaksana Pusat; (4) Sikap/Kecenderungan (Disposisi) Para Pelaksana; (5) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana; (6) Lingkungan Ekonomi Sosial dan Politik.

