

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Administrasi kepegawaian adalah salah satu kegiatan yang dilakukan oleh satu orang atau lebih dalam lingkungan sebuah organisasi yang mempunyai tujuan, visi dan misi yang ingin dicapai, administrasi kepegawaian meliputi pengelolaan dari gaji, rekrutmen pegawai hingga pemberhentian pegawai. Administrasi kepegawaian negara di Indonesia perlu ditata sedemikian rupa secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standar dan prosedur yang seragam dan tetap dalam menerapkan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil pusat maupun Pegawai Negeri Sipil daerah agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi aparatur negara di Indonesia (Ali Imron, 2008: 1).

Administrasi kepegawaian di Indonesia masih memiliki banyak tantangan dalam hal peningkatan kualitas pelayanan maupun penerapan yang terjadi di lingkungan organisasi tersebut. Adapun tantangan administrasi kepegawaian di Indonesia adalah masalah desentralisasi yang sedang dilaksanakan, hampir 3,6 juta warga di Indonesia berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yaitu 23% di pusat dan 68,4% di daerah, rendahnya produktivitas, serta rekrutmen yang kurang transparan (Sterrs,1987: 2).

Pada dasarnya administrasi kepegawaian negara (*Public Personal Administration*), merupakan salah satu cabang dari pada administrasi negara yang membahas secara khusus mengenai persoalan pegawai negara dan/atau Pegawai Negeri Sipil yang disingkat PNS. Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan penguji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam UU Nomor 43 Tahun 1999, pasal 1 ayat (1) yang diangkat melalui rekrutmen pegawai berdasarkan kecakapan dan tes yang harus dilalui oleh calon PNS. PNS adalah profesi yang dianggap sangat mulia bertujuan untuk mengabdikan pada negara, seseorang yang bekerja sebagai PNS dianggap sebagai seseorang yang memiliki martabat lebih tinggi daripada profesi lainnya.

Pada pengelolaan Pegawai Negeri Sipil diperlukan informasi untuk memudahkan dalam menjalankan kinerja Pegawai Negeri Sipil. Informasi adalah data yang telah diolah menjadi bentuk yang lebih berarti dan berguna bagi penerimanya untuk mengambil keputusan masa kini maupun yang akan datang. Disamping itu, sebuah informasi mempunyai ciri-ciri benar atau salah, baru, tambahan, dan korektif (Ladjamudin, 2005: 8). Informasi diperoleh melalui proses pengolahan data yang kini telah dapat dijalankan dengan cepat, dimana pada akhirnya mampu menghasilkan suatu informasi yang akurat dan tepat sesuai dengan kebutuhan pengguna. Oleh karena itu, informasi yang berkualitas dapat mendukung suatu keputusan dan proses administrasi organisasi, lembaga, atau instansi tertentu. Selain penggunaan informasi yang berkualitas, kemajuan

teknologi juga dibutuhkan dalam pengambilan suatu keputusan oleh beberapa organisasi yang terkait.

Relevansi dari kemajuan teknologi dan informasi saat ini dengan pengelolaan administrasi kepegawaian pada organisasi birokrasi bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mutu manajemen atau pengelolaan administrasi kepegawaian, serta menjawab beberapa tantangan administrasi kepegawaian di Indonesia adalah dengan memakai dan menggunakan manfaat dari kemajuan teknologi dan informasi yang sedang berkembang di Indonesia.

Pemanfaatan teknologi dan informasi dapat menghasilkan tingkat efisiensi dalam berbagai aspek pengelolaan informasi yang ditunjukkan oleh ketepatan waktu dalam pemrosesan, ketelitian dan kebenaran informasi (validitas) yang dihasilkan (Widiyaningtyas, 2012: 1). Menurut McLeod (2001: 14) mendefinisikan informasi sebagai data yang telah diolah menjadi bentuk yang lebih berarti bagi penerimanya. Alat pengolah informasi meliputi elemen komputer dan elemen non-komputer. Sehingga, untuk mendapatkan informasi tersebut perlu adanya sebuah sistem yang dapat mengolah data menjadi sebuah informasi yang dapat diterima oleh berbagai elemen. Sistem itu disebut dengan sistem informasi manajemen.

Sistem informasi manajemen (*management information system*) atau yang lebih dikenal dengan SIM merupakan suatu komponen yang terdiri dari manusia (*brainware*), teknologi dan informasi (*information technology*) dan prosedur (*procedure*) yang menerima, memproses, menyimpan dan menyebarkan informasi untuk mencapai suatu tujuan. Sistem informasi manajemen merupakan suatu

sistem berbasis komputer yang menyajikan informasi guna mendukung fungsi operasi, manajemen, dan pengambilan keputusan dalam sebuah organisasi (Gordon,2002: 3).

Eksistensi sistem informasi manajemen yang semakin canggih, menyebabkan berbagai perusahaan maupun swasta dan pemerintahan di Indonesia memanfaatkan kecanggihan dari sistem informasi tersebut untuk membantu mempermudah tugas dan fungsi dari berbagai organisasi tersebut. Dewasa ini, sistem informasi manajemen tidak hanya berada dalam ruang lingkup sektor privat atau swasta saja, akan tetapi juga sudah digunakan dalam sektor publik atau pemerintahan, contoh dari sistem informasi manajemen publik adalah sistem informasi manajemen daerah atau SIMDA.

Pada masa pemerintahan saat ini SIMDA diwujudkan dengan menggunakan konsep *e-government* (*electronic government*). Penggunaan *e-government* tersebut diperlukan adanya sistem yang mampu mengkoordinasi kebutuhan akan pelayanan dan penyampaian informasi yang cepat, tepat, dan tidak berbelit-belit. Penggunaan *e-government* tersebut diharapkan dapat terbantu dengan adanya otomatisasi pekerjaan dan fungsi administrasi kepegawaian pemerintahan guna menyajikan informasi yang baik sesuai kebutuhan, termasuk otomatisasi dalam penanganan sistem kepegawaian.

Sistem pemerintahan yang menggunakan kecanggihan elektronik (*e-government*) merupakan suatu bentuk penerapan pelayanan publik yang berbasis teknologi dan informasi sebagai media informasi bagi aparatur negara dan sarana komunikasi antar pemerintah dengan *stakeholder*, seperti masyarakat, bisnis,

ataupun antar sesama lembaga dan/atau instansi pemerintahan. Secara sederhana, *e-government* adalah penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik sebagai wujud dari transparansi informasi, selain itu *e-government* dapat dimanfaatkan sebagai sarana komunikasi baik secara intern dikalangan badan, antar pemerintah satu dengan yang lainnya maupun komunikasi interaktif dengan masyarakat.

Kebijakan *e-government* sedang dilaksanakan dan disosialisasikan dari pemerintah pusat menuju pemerintah daerah sebagai bentuk sebuah dukungan agar menuju pemerintah yang berbasis *good governance*. Menurut Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan *e-government* bahwa Indonesia pada saat ini tengah mengalami perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara secara fundamental menuju ke sistem pemerintahan yang demokratis transparan serta meletakkan supremasi hukum. Inpres tersebut membahas tentang kebijakan dan strategi nasional pengembangan *e-government*. Lebih jauh lagi, *e-government* wajib diperkenalkan untuk tujuan yang berbeda di kantor-kantor pemerintahan, agar dapat membantu kinerja pemerintahan lebih efektif dan efisien.

Salah satu cara pengimplementasian *e-government* di organisasi pemerintahan adalah dengan cara melaksanakan dan membuat sebuah program sistem informasi manajemen berbasis teknologi dalam hal bidang pengelolaan Pegawai Negeri Sipil. Pengelolaan Pegawai Negeri Sipil seperti pengadaan pegawai negeri, pendataan tentang gaji hingga pensiun PNS diharapkan dapat terbantu melalui kebijakan *e-governement*. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian yaitu pasal 43 ayat (2)

menyatakan perlunya penyelenggaraan dan pemeliharaan Informasi Kepegawaian, teknologi dan informasi tersebut sangat diharapkan dapat mendukung pelaksanaan administrasi kepegawaian. Sebagai wujud dari kebijaksanaan tersebut, pemerintah melalui Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengembangkan sistem informasi kepegawaian guna menyelenggarakan manajemen PNS yang berbasis komputer. Sistem informasi tersebut adalah sistem informasi manajemen kepegawaian.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian yang selanjutnya disingkat SIMPEG adalah suatu totalitas yang terpadu terdiri atas perangkat pengolah meliputi pengumpul, prosedur, tenaga pengolah dan perangkat lunak; perangkat penyimpan meliputi pusat data dan bank data serta perangkat komunikasi yang saling berkaitan, ketergantungan dan saling menentukan dalam rangka penyediaan informasi di bidang kepegawaian. SIMPEG berisi data seperti data pokok PNS, data biodata PNS, data gaji, jabatan, pangkat, hubungan keluarga, dan unit kerja.

Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) merupakan salah satu faktor pendukung dalam bidang administrasi kepegawaian. Proses administrasi bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil terutama yang tersebar diberbagai daerah memerlukan dukungan informasi yang memadai agar terciptanya suatu sistem pengangkatan (*recruitment*) yang baik, jalur karir yang jelas, penilaian kinerja dan pengembangan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. Keberadaan Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) dapat

membantu dalam pengelolaan administrasi kepegawaian sehari-hari dan bagi seorang pemimpin (*leader*) SIMPEG dapat membantu dalam hal perencanaan, pengadaan, pembinaan karir, penilaian kinerja (*Performance appraisal*) dan pengembangan pegawai negeri yang tercantum dalam Undang-Undang No.43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 1 ayat (8).

Pelaksanaan SIMPEG tersebut sebagai wujud dari relasi *e-government* yaitu *government to employee* adalah adanya interaksi dari pihak organisasi pemerintah dengan pegawai dalam kinerja pemerintah, aplikasi *e-government* ini juga diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan pegawai negeri atau karyawan pemerintahan yang bekerja di sejumlah institusi sebagai pelayan masyarakat. Sehingga dengan adanya SIMPEG tersebut dapat terbantu untuk sistem pengembangan karir pegawai pemerintah yang selain bertujuan untuk menunjang proses mutasi, rotasi, demosi dan promosi seluruh karyawan pemerintahan (Indrajit, 2002: 45).

SIMPEG mulai dikembangkan di lingkungan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Pemerintah Daerah beberapa tahun terakhir ini. Hal ini juga menjadi sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dan pemberdayaan aparatur pemerintah baik pusat maupun daerah sesuai manfaatnya. Program tersebut tidak hanya dilaksanakan pada Kementerian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) saja, ada beberapa instansi pemerintah daerah yang mulai mengembangkan program SIMPEG tersebut antara lain Badan Kepegawaian Daerah di Indonesia, program SIMPEG tersebut dinilai sangat membantu dalam hal administrasi kepegawaian (pencatatan data, penggolongan, dan penggajian)

serta memiliki kemampuan khusus untuk melakukan simulasi promosi pegawai ([www.ipdn.go.id](http://www.ipdn.go.id)).

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sebagai salah satu instansi pemerintah daerah yang memiliki tugas di bidang kepegawaian lingkungan Kota Malang, tugas tersebut antara lain pelaksanaan mutasi pegawai, penyusunan formasi pegawai dan pengadaan pegawai, pelaksanaan penyiapan penetapan gaji dan tunjangan pegawai, mengelola data pegawai, menyediakan informasi kepegawaian, pencarian data kepegawaian, penerbitan SK dan pembaharuan data kepegawaian. Proses administrasi kepegawaian tersebut tentu saja memerlukan waktu yang cukup lama jika dilakukan dengan cara manual, bahkan dapat memungkinkan terjadinya berbagai kesalahan yang dapat menghambat proses administrasi kepegawaian, serta proses pengurusan administrasi kepegawaian di pemerintahan Indonesia mengikuti prosedur birokrasi sesuai peraturan yang berlaku dan melibatkan banyak unit instansi terkait sehingga memerlukan waktu yang cukup lama, kondisi ini sering kali menjadi kendala yang dihadapi oleh para pengelolaan kepegawaian di tingkat uni kerja (UK), unit pelaksana teknis (UPT), ataupun para pejabat fungsional yang bersangkutan yang menginginkan informasi secara mudah, cepat, tepat, dan akurat (rachmaniah *et al*, 2011, vol.16 No.3). Hal ini juga telah dialami oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang yang merasakan dampak kesulitan terhadap pengelolaan *database* kepegawaian secara manual, hal ini dikarenakan tidak adanya sistem informasi yang memadai untuk membantu proses administrasi kepegawaian tersebut. Sebagai upaya mewujudkan dari kebijakan penerapan *e-government* dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun



1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 34 ayat (2), oleh karena itu Badan Kepegawaian Daerah membangun sistem informasi manajemen kepegawaian yang dapat memberikan kemudahan dalam mengakses data-data kepegawaian.

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang menganggap program SIMPEG sebagai suatu wadah bagi aparatur yang ingin mengetahui informasi-informasi kepegawaian dalam satu sistem. Dengan demikian, Pegawai Negeri Sipil sebagai penerima informasi tidak kesulitan dalam mencari tentang informasi yang menyangkut. Awal dari kemunculan SIMPEG tidak hanya dikarenakan perwujudan dari penerapan *e-government*, akan tetapi juga sebagai satu solusi permasalahan pada pengelolaan administrasi kepegawaian di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang seperti pengelolaan data pegawai yang masih manual, rekrutmen pegawai yang masih kurang asas keterbukaan informasi, faktor ancaman seperti kebakaran yang menyebabkan arsip kepegawaian hilang serta sebagai perwujudan dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2000 Tentang Sistem Manajemen Kepegawaian Departemen Dalam Negeri Dan Pemerintah Daerah.

Disamping itu, SIMPEG dirancang untuk memberikan efektivitas dan efisiensi bagi pengelolaan data-data seluruh pegawai SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) Kota Malang. Pengelolaan data pegawai yang awalnya dikelola secara manual, yaitu dengan pencatatan dan pengarsipan merupakan pengelolaan yang dapat terbilang rumit, dapat menyita waktu dan tenaga manusia yang berlebih. Pihak kepegawaian harus mencatat dan melakukan pendataan, serta pengarsipan secara manual dengan menghafal setiap kode NIP (Nomor Induk

Pegawai) jika ingin melakukan pencarian dan peremajaan data pegawai. Jika terdapat pegawai yang ingin mendapatkan informasi mengenai status kepegawaian, misalnya tentang kenaikan golongan atau jabatan, mutasi, pihak kepegawaian yang harus mencari arsip pegawai yang bersangkutan yang tentu saja sangat menyita waktu serta tenaga (Widiyaningtyas, 2012: 5).

Ada beberapa manfaat yang didapatkan dalam penggunaan aplikasi program SIMPEG yaitu sebagai berikut berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2000 : (1) terciptanya sistem pengumpulan dan pengolahan data dengan cara pengolahan data tersebut (*distributed data processing*), (2) terbentuknya *database* (himpunan data) kepegawaian yang dapat menampung kebutuhan dan bermanfaat bagi proyeksi perencanaan dan pelaksanaan pendayagunaan aparatur negara di pusat maupun daerah. Maksud pengembangan SIMPEG tersebut memberikan makna bahwa sistem yang digunakan dalam mengumpulkan dan mengolah data kepegawaian merupakan satu sistem yang terintegrasi dan tidak terpisah, sehingga kebutuhan informasi pada setiap bidang yang terdapat dalam Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang dapat terpenuhi dengan *output* yang dihasilkan dari aplikasi program SIMPEG tersebut.

Pelaksanaan SIMPEG di BKD Kota Malang sudah berjalan selama 3 (tiga) tahun terakhir sejak 2010 hingga sekarang, pelaksanaan tersebut bertujuan memenuhi instruksi dari Keputusan Menteri Dalam Negeri, akan tetapi dalam kenyataannya ada beberapa fenomena atau permasalahan yang terjadi pada aplikasi program SIMPEG tersebut. Salah satu fenomena atau permasalahan yang terjadi adalah kurangnya sosialisasi pelaksanaan SIMPEG yang dilakukan oleh

pihak penanggung jawab dari BKD Kota Malang, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan penguasaan penggunaan program SIMPEG tersebut pada pegawai BKD Kota Malang sekaligus sebagai *user* dari aplikasi program SIMPEG tersebut, selain sosialisasi yang tidak dilakukan secara maksimal oleh pihak penanggung jawab dari pelaksanaan SIMPEG tersebut, ada beberapa kekurangan dalam persiapan sarana teknologi yang mendukung aplikasi program SIMPEG tersebut yaitu perangkat komputer yang jumlahnya masih terbatas, tidak ada ruang khusus admin yang menjadi teknis operasional aplikasi program SIMPEG.

Berdasarkan fenomena yang terjadi yang sudah dijelaskan diatas bahwa masih banyak permasalahan yang terjadi pada aplikasi program SIMPEG meskipun BKD Kota Malang telah mengikuti instruksi sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, penulis ingin memberikan rekomendasi dalam penelitian ini, karena dengan adanya SIMPEG tersebut apakah dapat membantu Pegawai Negeri Sipil mengelola berbagai *data base* kepegawaian dan dapat memberikan kemudahan Pegawai Negeri Sipil untuk mengakses data pribadi maupun data khusus lainnya tanpa harus melakukannya secara manual seperti menemui pihak terkait dan dengan alur yang lebih lama. Dengan adanya program SIMPEG tersebut dapat memberikan keterbukaan informasi kepegawaian bagi aparatur tanpa ada tindakan pengrusakan yang dilakukan secara terencana terhadap *data base* kepegawaian dari pihak yang tidak bertanggung jawab jika menggunakan dengan cara manual. Selain itu, dengan adanya SIMPEG diharapkan mampu membantu tugas dan pekerjaan operasional pada level

administratif, serta mampu menyediakan informasi untuk mendukung pengambilan keputusan pada level manajerial.

Kajian tentang aplikasi program SIMPEG sangat penting dilakukan, karena Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang merupakan instansi yang mempunyai fungsi untuk mengurus dan mengelola bidang kepegawaian dalam lingkup Kota Malang. Dari uraian di atas dan berdasarkan permasalahan tersebut maka peneliti mengangkat judul **“Aplikasi Program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) (Studi Pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Dalam penelitian kualitatif seperti yang telah dikemukakan, rumusan masalah yang merupakan fokus penelitian masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah peneliti masuk lapangan atau situasi sosial tertentu. Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) di BKD Kota Malang ?
2. Apakah yang menjadi faktor-faktor penghambat dan pendukung aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) ?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis sebagai berikut:

1. Aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG) di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
2. Faktor-faktor penghambat dan pendukung aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG).

### D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Manfaat Akademis

- a. Bagi akademis, sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya Administrasi Kepegawaian.
- b. Bagi mahasiswa, sebagai bahan referensi bagi calon peneliti berikutnya yang mendalami bahasan yang sama.
- c. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang administrasi kepegawaian khususnya mengenai aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG).

#### 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, penelitian ini dapat dijadikan referensi dan bahan masukan terhadap aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG).

- b. Bagi peneliti, dapat meningkatkan kemampuan mendeskripsikan serta menganalisis terhadap aplikasi program Sistem Informasi Manajemen Kependidikan (SIMPEG).

### **E. Sistematika Penulisan**

Bab I Pendahuluan : pada bab pendahuluan terdiri atas latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka : pada bab tinjauan pustaka, ada beberapa teori yang diambil yaitu administrasi kepegawaian, sistem informasi manajemen, sistem informasi manajemen kepegawaian, *electronic government*, dan program.

Bab III Metode Penelitian : pada bab metode penelitian mencakup sebagai berikut Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Lokasi dan Situs Penelitian, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Instrumen Penelitian, Analisis Data, dan Uji Keabsahan Data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan : pada bab IV ini terdapat jawaban dan hasil dari penelitian yang mencakup dari rumusan masalah yang telah ditentukan.

Bab V Penutup : pada bab penutup terdapat bagian kesimpulan dari penelitian dan saran yang diberikan oleh penulis.