

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penilaian kerja (*performance appraisal*) yang handal memiliki peranan yang sangat penting, terutama dalam kehidupan organisasi, setiap pegawai pasti menginginkan sebuah penghargaan (*reward*) dan perlakuan yang adil dalam instansi tersebut serta mendapat peluang untuk mengembangkan kemampuannya semaksimal mungkin.

Penilaian kerja berupa pemberian penghargaan (*reward*) diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang memiliki prestasi dalam pekerjaan, tingkat keuletan yang dimiliki juga menjadi pertimbangan dalam penilaian tersebut. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Fadel (2008:237) bahwa instrumen penilai kerja diklaim sebagai penunjang dalam rangka penilaian hasil pekerjaan Pegawai Negeri Sipil untuk memperoleh Pegawai Negeri Sipil yang berkualitas. Penilaian kerja terhadap Pegawai Negeri Sipil disebut penilaian prestasi kerja.

Penilaian prestasi kerja merupakan suatu proses rangkaian manajemen kerja yang berawal dari penyusunan perencanaan prestasi kerja yang berupa Sasaran Kerja Pegawai (SKP), penetapan tolok ukur yang meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya dari setiap kegiatan tugas jabatan. Pelaksanaan penilaian SKP dilakukan dengan cara membandingkan antara realisasi kerja dengan target yang telah ditetapkan. Dalam melakukan penilaian dilakukan analisis terhadap hambatan pelaksanaan pekerjaan untuk mendapatkan umpan balik serta menyusun rekomendasi perbaikan dan menetapkan hasil

penilaian. Untuk memperoleh objektivitas dalam penilaian prestasi kerja digunakan parameter penilaian berupa hasil kerja yang nyata dan terukur yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan tujuan organisasi, sehingga subjektivitas penilaian dapat diminimalisir. Dengan demikian hanya PNS yang berprestasi yang mendapatkan nilai baik. Dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penilaian prestasi kerja dilaksanakan dengan pendekatan partisipasi dalam arti PNS yang dinilai terlibat langsung secara aktif dalam proses penetapan sasaran kerja yang akan dicapai, dan proses penilaian. Hasil rekomendasi penilaian prestasi kerja digunakan untuk peningkatan kerja organisasi melalui peningkatan prestasi kerja, pengembangan potensi, dan karier PNS yang bersangkutan serta pengembangan manajemen, organisasi, dan lingkungan kerja. (PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil).

Penilaian prestasi kerja tersebut dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan, diperlukan adanya Pegawai Negeri Sipil sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, bersih, bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang berkualitas, maka pemerintah membentuk suatu undang-undang yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri. Hal tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-

Pokok Kepegawaian dan akhirnya kembali diganti menjadi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa “Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti”. (Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014).

Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi 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. Selanjutnya yang disebut dengan Pegawai Negeri Sipil adalah PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Sehingga dapat didefinisikan Pegawai Negeri Sipil adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada saat Pegawai Negeri Sipil mulai bekerja, selanjutnya akan dilakukan penilaian prestasi kerja oleh pejabat penilai, pejabat penilai dapat melihat karakteristik dari seorang pegawai, sehingga kebaikan atau keburukan dari seorang pegawai akan nampak yang selanjutnya diharapkan bisa mendapat kemudahan dalam penempatan pegawai tersebut, sumber daya manusia juga sangat menentukan dalam hal penilaian seorang pegawai, seseorang yang memiliki Sumber daya manusia yang baik, maka hasil atau prestasi kerja akan sebanding pula dengan kerjanya, sebaliknya apabila sumber daya manusia seorang pegawai buruk, maka akan sulit mendapatkan prestasi kerja yang baik, sehingga perlu adanya pembinaan yang maksimal pada sumber daya manusia yang menjalankan pemerintahan tersebut.

Penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil memiliki alasan khusus terhadap perubahan tersebut. Sebagaimana dapat diketahui bahwa penilaian pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dengan menggunakan kebijakan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 sudah digunakan selama 34 tahun pada praktik penilaian pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah tersebut sudah tidak relevan lagi jika digunakan dalam kurun waktu lebih dari 10 (sepuluh) tahun karena mengikuti dengan perkembangan zaman yang semakin modern, maka 8 (delapan) unsur penilaian DP3 yaitu kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa serta

kepemimpinan tersebut dianggap tidak mampu menciptakan aparatur yang cakap dalam memberikan pelayanan publik. Diperlukan sebuah perubahan atau reformasi birokrasi terhadap pengelolaan aparatur negara yang menjadi abdi negara bertujuan menciptakan aparatur negara yang mampu mengelola sistem kepegawaian di Indonesia dengan baik.

Penilaian Prestasi Kerja pada aparatur negara terdiri dari sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja, penilaian kerja Pegawai Negeri Sipil tersebut dilakukan oleh pejabat penilai dalam 1 (satu) tahun (akhir Desember tahun bersangkutan/akhir tahun Januari berikutnya) yang terdiri atas unsur antara lain: (1) Sasaran Kerja Pegawai (SKP) bobot penilaiannya 60%, (2) Perilaku kerja yang bobot penilaiannya 40%. Unsur perilaku kerja yang mempengaruhi prestasi kerja yang dievaluasi harus relevan dan berhubungan dengan pelaksanaan tugas jabatan Pegawai Negeri Sipil yang dinilai

Tata cara penyusunan SKP adalah setiap PNS wajib menyusun SKP berdasarkan Rencana Kerja Tahunan (RKT) instansi terkait. Dalam penyusunan SKP harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: jelas, dapat diukur, relevan, dapat dicapai dan memiliki target waktu. SKP memuat kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai. Setiap tugas jabatan yang dilakukan harus berdasarkan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab dan uraian tugas yang telah ditetapkan dalam Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK). Pegawai Negeri Sipil yang tidak menyusun SKP akan dijatuhi hukuman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai disiplin Pegawai Negeri Sipil. Penilaian SKP sebagaimana tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 46

Tahun 2011 ayat (2) paling sedikit meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu, sesuai dengan karakteristik, sifat dan jenis kegiatan pada masing-masing unit kerja.

Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil berlaku efektif yang menggunakan sasaran kerja pegawai ini diharapkan mampu melakukan penilaian secara sistemik sehingga bawahan dan atasan dapat duduk bersama dalam menetapkan target yang ingin dicapai pada tahun berikutnya. Target-target yang ingin dicapai bawahan dikomunikasikan terhadap atasan dan atasan melakukan konfirmasi dan koreksi atas target yang direncanakan tersebut. Setelah SKP disusun maka pada akhir tahun dilakukan evaluasi pada SKP yang telah disusun tersebut berdasarkan tingkat pencapaian PNS yang bersangkutan. Dalam melaksanakan PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil, tidak semata-mata hanya menyusun dan menilai tetapi perlu adanya perbaikan lingkungan di setiap organisasi. Perbaikan yang dilakukan bisa dalam bentuk perampingan organisasi (*downsizing*) dan pembentukan organisasi (*rightsizing*) serta dengan melakukan redistribusi pegawai dari unit kerja yang kelebihan pegawai ke unit kerja yang kekurangan pegawai.

Sesuai dengan instruksi oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) tentang ketentuan implementasi peraturan pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil memberikan wewenang kepada Badan Kepegawaian daerah di Indonesia untuk mengimplementasikan peraturan perundang-undangan tersebut terhadap pengelolaan Pegawai Negeri Sipil yang

salah satunya adalah pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kota Malang, karena BKD Kota Malang menjadi salah satu instansi yang melaksanakan PP Nomr 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil yaitu SKP pada 1 Januari 2014.

Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang adalah instansi yang mempunyai tugas dan fungsi 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, mencari data kepegawaian, penerbitan SK dan pembaharuan data kepegawaian. Dengan tugas dan fungsi yang banyak tersebut menjadikan BKD Kota Malang terpacu untuk melaksanakan PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil sebagai sebuah target untuk menghitung jumlah beban kerja yang akan dicapai dari setiap pelaksanaan tugas jabatan.

Fenomena yang terjadi pada PNS BKD Kota Malang menurut wawancara terhadap Bapak Wahyu selaku Kasubbid Tata Usaha adalah terkait dengan implementasi PP Nomor 46 Tahun 2011 itu sendiri, komunikasi yang terjalin antara beberapa pihak melalui media sosialisasi yang dilaksanakan oleh BKN Regional II bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) regional II hanya melalui perwakilan dua (2) orang saja pada bidang kesejahteraan dan pembinaan disiplin pegawai BKD Kota Malang yaitu Kabid Kesejahteraan dan Pembinaan Disiplin PNS berserta stafnya, yang kemudian dari

perwakilan tersebut hanya sekedar menyampaikan secara lisan kepada rekan kerjanya yang lain, yaitu hanya sekedar memberikan *file* SKP via media penyimpanan (ex: *flasdish.*) sosialisasi yang seharusnya dilakukan dalam seminar atau forum ternyata belum dilakukan oleh pihak BKD Kota Malang, menurutnya hal ini disebabkan oleh keterbatasan waktu dan tempat untuk melakukan sosialisasi secara terbuka, hal ini menyebabkan kebingungan dan salah tafsir di kalangan PNS BKD Kota Malang. Sosialisasi peraturan ini yang baru berjalan kurang lebih selama 3 (tiga) bulan terakhir dimulai pada bulan September tahun 2013 tidak maksimal yang dikarenakan sosialisasi pada implementasi PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil seharusnya sudah dilaksanakan saat 1 (tahun) sebelum peresmian PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil pada tanggal 1 Januari 2014, sehingga menimbulkan kebingungan Pegawai Negeri Sipil yang belum siap dengan peraturan perundang-undangan yang baru tersebut (BKD Kota Malang). Hal berbeda dilakukan instansi lain dalam melakukan sosialisasi PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil, seperti BKN telah melakukan sosialisasi penggunaan penilaian prestasi kerja sebagai ganti DP3 dengan cara mengadakan workshop pada tahun 2012 yang dilaksanakan di Jawa Barat (bkn.go.id). Permasalahan yang lainnya yang terjadi pada pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil yaitu munculnya sikap tidak komitmen terhadap peraturan baru ini yang mana kondisi lingkungan organisasi dan Pegawai Negeri Sipilnya tetap sama seperti saat menggunakan DP3, karena para pegawai masih nyaman

menggunakan peraturan yang lama, tanpa komitmen dan kejujuran maka peraturan tidak dapat berjalan dengan maksimal dan tidak memperoleh hasil seperti yang diharapkan oleh pihak yang menjadi pembuat peraturan ini. Tentunya pembuat peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil sehingga tercipta aparatur yang profesional dalam rangka pembangunan Indonesia.

Berangkat dari fenomena yang terjadi dan telah dijelaskan sebelumnya, maka kajian tentang implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil dan faktor pendukung pada pelaksanaan Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang sangat penting dilakukan. Karena Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang merupakan instansi yang berfungsi untuk mengurus dan mengelola di bidang kepegawain dalam lingkup Kota Malang. Dari uraian di atas maka peneliti mengangkat judul **“Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang?

2. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.
2. Faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang.

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.
 - b. Bagi mahasiswa, sebagai bahan referensi bagi calon peneliti berikutnya yang mendalami bahasan yang sama.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang, penelitian ini dapat dijadikan referensi dan bahan masukan terhadap implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil
- b. Bagi peneliti, dapat menambah pengetahuan dan wawasan tentang administrasi kepegawaian khususnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang

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 Implementasi Kebijakan, Pemerintah Daerah, Manajemen Sumber Daya Aparatur, Penilaian dan Pengukuran Prestasi Kerja, dan Sasaran Kerja Pegawai.

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, dan Analisis 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.

