

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pegawai Negeri Sipil (PNS) berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik maka organisasi birokrasi harus profesional, tanggap, aspiratif terhadap berbagai tuntutan masyarakat yang dilayani.

Seiring dengan hal tersebut pembinaan aparatur negara dilakukan secara terus menerus, agar dapat menjadi alat yang efisien dan efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan pembangunan secara lancar dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian terhadap masyarakat. Sorotan tajam tentang kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik menjadi wacana yang aktual dalam studi administrasi negara akhir-akhir ini, hal ini disebabkan oleh rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan.

Permasalahan kurang maksimalnya kapasitas SDM aparatur birokrasi seolah telah menjadi permasalahan klasik dalam diskusi tentang kinerja birokrasi

Indonesia. Persepsi kepuasan masyarakat kelompok sasaran kebijakan yang rendah terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang jamak dijumpai menjadi salah satu bukti masih dihantuinya birokrasi di Indonesia oleh permasalahan kapasitas aparatur pemerintah.

Berbagai kajian internasional memperlihatkan bahwa terdapat korelasi yang positif antara tingkat kualitas tata kelola pemerintahan dan kemajuan suatu negara, khususnya dalam pencapaian perkembangan ekonomi dan tingkat kualitas kehidupan masyarakatnya. Kualitas tata kelola pemerintahan dapat dilihat dari berbagai indikator atau parameter, seperti indeks daya saing nasional (*competitiveness index*), indeks kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business*, EODB), indeks efektivitas pemerintah (*Government Effectiveness Index*) dan indeks persepsi korupsi (*Corruption Perceptions Index*, CPI). Adapun kemajuan kualitas tata kelola pemerintahan Indonesia dan perbandingannya dengan negara ASEAN lainnya, sebagaimana Tabel 1.1 di bawah ini:

Tabel 1.1
Posisi Kualitas Tata Kelola Pemerintahan Indonesia dan Negara ASEAN

No	Negara	Global Competitiveness Index (CGI) 2017-2018		Ease of Doing Business (EODB) 2017-2018		Corruption Perceptions Index (CPI) 2016		Government Effectiveness Index 2016	
		Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
1	Singapura	3	5,71	2	84,57	7	84	1	100
2	Malaysia	23	5,17	25	78,43	55	49	51	75,96
3	Thailand	32	4,72	26	77,44	101	35	71	66,35
4	Indonesia	36	4,68	72	66,47	90	37	98	53,37
5	Vietnam	55	4,36	68	67,93	113	33	99	52,88
6	Filipina	56	4,35	113	58,74	101	35	101	51,92

Sumber: *World Bank, Global Governance Index, Transparency International* 2016-2017
dikutip dalam Laporan Kinerja KASN Tahun 2017

Berdasarkan Tabel 1.1 diatas, terlihat bahwa dari segi kualitas tata kelola pemerintahan, Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara-negara lain di ASEAN, khususnya Malaysia dan Thailand. Hal tersebut memberi indikasi bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia masih belum efektif. Kualitas pelayanan publik masih rendah, independensi birokrasi dari tekanan politik juga rendah, dan kualitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik juga masih rendah. Permasalahan tersebut harus menjadi agenda utama yang harus ditangani pemerintah saat ini, khususnya melalui perbaikan dalam bidang manajemen sumber daya aparatur karena meningkatnya kualitas aparatur merupakan faktor utama pendorong percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi dan peningkatan kinerja pemerintahan.

Selain itu, berdasarkan hasil penilaian kompetensi dan potensi (*talent pool*) tahun 2017 yang dilaksanakan oleh Pusat Penilaian Kompetensi Aparatur Sipil Negara pada Badan Kepegawaian Negara kepada 3.366 orang yang terdiri dari 696 pejabat yang memangku Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama (setingkat eselon II) dan 2.670 pejabat administrator (setingkat eselon III) yang berasal dari 396 pemerintah daerah, yakni terdiri dari 26 pemerintah provinsi, 75 pemerintah kota dan 295 pemerintah kabupaten, hasil penilaian menunjukkan bahwa hanya 4,17% JPT pratama dan 7,04% pejabat administrator berada pada level potensi yang tinggi, selebihnya berada pada level potensi sedang dan rendah (www.bkn.go.id. 2017).

Adapun hasil *asesment* dan *talent mapping* yang dilaksanakan terhadap 25 (dua puluh lima) orang pejabat pimpinan tinggi pratama (setara eselon II) di

lingkungan Pemerintah Kota Tasikmalaya pada tahun 2016 hasilnya sebagaimana Tabel 1.2 dibawah ini.

Tabel 1.2
Hasil Talent Mapping Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama
di Lingkungan Pemerintah Kota Tasikmalaya Tahun 2016

Hasil Talent Mapping	Jumlah (orang)	Persentase (%)
Potensi Sangat Sesuai dengan Jabatannya	3	12
Potensi Sudah Sesuai dengan Jabatannya	14	56
Potensi Sudah Sesuai dengan Catatan	5	20
Potensi belum sesuai dengan jabatannya	3	12
Jumlah	25	100

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, 2016

Berdasarkan data pada Tabel 1.3 diatas, menunjukkan bahwa sebagian besar jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkungan Pemerintah Kota Tasikmalaya telah diisi oleh orang-orang yang memiliki potensi yang sesuai dengan karakteristik jabatannya, walaupun dengan tingkatan sangat sesuai, sudah sesuai dan sesuai dengan catatan. Untuk tingkatan “sesuai dengan catatan” hal ini berarti bahwa masih terdapat kelemahan dalam potensi yang bersangkutan, namun hal tersebut masih dapat diimbangi oleh pejabat dibawahnya seperti sekretaris dinas/badan atau kepala bidang/kepala bagian.

Selain itu, untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral, peningkatan disiplin harus terus dilaksanakan sehingga dapat menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta dapat mendorong PNS untuk lebih produktif berkinerja melaksanakan tugas dan

tanggungjawabnya. Permasalahan disiplin pegawai merupakan permasalahan klasik yang dialami oleh seluruh instansi pemerintah, sehingga pemerintah pun telah menetapkan regulasi yang mengatur tentang kewajiban dan larangan bagi PNS yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Dalam upaya menegakkan disiplin, Pemerintah Kota Tasikmalaya senantiasa melaksanakan pembinaan dalam upaya peningkatan disiplin PNS dan menindak para PNS yang melaksanakan pelanggaran disiplin sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Pendidikan Pelatihan Daerah Kota Tasikmalaya, PNS yang telah dijatuhi hukuman disiplin dalam kurun waktu tahun 2014 sampai dengan 2017 sebagaimana Tabel 1.3 di bawah ini:

Tabel 1.3
Data Jumlah PNS yang Dijatuhi Hukuman Disiplin
di Lingkungan Pemerintah Kota Tasikmalaya Tahun 2014-2017

Jenis Hukdis/ Tahun	2014 (orang)	2015 (orang)	2016 (orang)	2017 (orang)
Hukuman Disiplin Berat	9	3	8	1
Hukuman Disiplin Sedang	1	-	3	-
Hukuman Disiplin Ringan	1	-	1	1

Sumber: Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah, 2018

Berdasarkan data pada Tabel 1.3 diatas, jumlah hukuman disiplin pada tahun 2017 telah mengalami penurunan yang cukup signifikan dari tahun-tahun sebelumnya, walaupun masih tetap ada PNS yang dijatuhi hukuman disiplin tingkat berat dan ringan, untuk mengatasi hal tersebut diperlukan sikap pro-aktif

dari para atasan langsung dalam pembinaan disiplin PNS yang menjadi bawahannya karena atasan langsung bertanggung jawab dalam pembinaan disiplin PNS yang menjadi bawahannya.

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, manajemen PNS dilaksanakan berlandaskan pada sistem merit. Berdasarkan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sistem merit adalah kebijakan dan manajemen PNS yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Sistem merit dapat dimaknai sebagai mekanisme keadilan yang proporsional untuk memperlakukan serta memberikan penghargaan terhadap hal-hal yang dipandang layak (Wungu dalam Sunaryo, 2014: 4).

Sistem merit merupakan mekanisme yang dianggap paling layak dalam pengembangan SDM birokrasi karena memberikan ilustrasi pengelolaan birokrasi secara proporsional dan profesional. Dalam mekanisme sistem merit setiap SDM dipandang sebagai pihak yang memiliki peluang yang sama untuk melaksanakan pengembangan karier maupun memperoleh apresiasi sesuai dengan kontribusi yang telah diberikan.

Pengembangan SDM berbasis sistem merit menjadi hal yang sangat penting bagi penyelenggaraan birokrasi. Hal ini karena SDM merupakan sumber daya yang digunakan untuk mensinergikan sumber daya lain guna mencapai tujuan organisasi. Dalam birokrasi, SDM berperan sebagai unsur yang

menjalankan keberlangsungan kegiatan birokrasi. Pengembangan SDM birokrasi berbasis sistem merit adalah kebutuhan yang mendesak bagi pembangunan birokrasi termasuk pula bagi aparatur birokrasi pada pemerintah kabupaten/kota yang identik sebagai penyelenggara pelayanan publik dan seringkali terlibat langsung dengan kelompok masyarakat penerima pelayanan menjadi faktor pendorong terbentuknya persepsi kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.

Sekretariat daerah sebagai salah satu perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota merupakan unsur pembantu pimpinan (bupati/walikota) yang dipimpin oleh sekretaris daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Sekretariat daerah memiliki tugas membantu bupati/walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat daerah di lingkungan pemerintah daerah bersangkutan.

Berdasarkan pasal 29 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sekretariat daerah menyelenggarakan fungsi:

- a. pengkoordinasian penyusunan kebijakan daerah;
- b. pengkoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja perangkat daerah;
- c. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah;
- d. pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah; dan

- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, sekretariat daerah merupakan perangkat daerah yang sangat vital dan strategis di daerah dalam upaya mewujudkan kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, khususnya dalam pengkoordinasian penyusunan, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah. Sehubungan dengan sangat vital dan strategisnya fungsi sekretariat daerah, sudah selayaknya para pegawai pada organisasi ini harus memiliki kinerja yang optimal. Karena kinerja pegawai merupakan salah satu indikator untuk menilai keberhasilan organisasi. Dampak kinerja pegawai yang rendah pada sekretariat daerah akan meluas kepada seluruh perangkat daerah, maka konsekuensinya adalah bahwa pelaksanaan tugas pembangunan dan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh perangkat daerah lainnya menjadi kurang optimal.

Berdasarkan pengamatan sementara yang dilaksanakan oleh penulis pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya menunjukkan suatu fenomena masih terdapatnya PNS pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya yang belum mematuhi jam kerja yang telah ditentukan dengan datang terlambat, walaupun mulai tahun 2018 sistem absensi pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya telah menggunakan sistem absensi *online* yang berbasis *android*. Adapun tingkat kepatuhan terhadap jam kerja PNS pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya pada bulan Januari sampai dengan Mei 2018 sebagaimana Tabel 1.4 dibawah ini:

Tabel 1.4
Persentase Tingkat Kepatuhan Terhadap Jam Kerja
PNS di Lingkungan Setda Kota Tasikmalaya Tahun 2018

Januari	Pebruari	Maret	April	Mei
90,79%	99,01%	95,12%	97,68%	96,27%

Sumber: Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya 2018, data diolah

Berdasarkan data pada Tabel 1.4 diatas, menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan PNS pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya diatas 90% (sembilan puluh persen), namun masih terdapat PNS yang masih belum patuh terhadap ketentuan jam kerja dan hal ini dapat berakibat pada kinerja individu yang bersangkutan maupun organisasi secara keseluruhan yang kurang maksimal dan dapat menjadi contoh perilaku yang tidak baik yang berakibat pada persepsi masyarakat yang negatif terhadap aparaturnya Pemerintah Kota Tasikmalaya secara keseluruhan.

Selain itu, kinerja PNS pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya yang belum maksimal juga dapat dilihat dari lambannya penyusunan kebijakan daerah sebagai implementasi dari regulasi/aturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun penetapan kebijakan/regulasi yang tidak dapat diimplementasikan seutuhnya oleh perangkat daerah, kurang optimalnya pengkoordinasian terhadap perangkat daerah dalam pelaksanaan tugasnya serta lambannya pelayanan administratif kepada perangkat daerah.

Kinerja yang rendah diantaranya disebabkan oleh manajemen kepegawaian yang tidak berdasarkan pada sistem merit. Seperti studi yang dilakukan oleh Bank Dunia di beberapa negara yang sedang mengalami transisi,

hasil studi menunjukkan bahwa pengutamaan prestasi atau sistem merit dalam pengembangan pegawai ternyata memberikan pengaruh terbesar terhadap perbaikan kinerja secara keseluruhan, dibandingkan aspek-aspek administrasi seperti prosedur, sistem manajemen, sistem keuangan maupun sistem pembuatan kebijakan (Setyowati, 2014: 7).

Meningkatnya kinerja pegawai melalui penerapan kebijakan sistem merit pada gilirannya akan meningkatkan kinerja untuk kurun waktu yang lama dalam prinsip kelangsungan bisnis atau '*going concern*'. Dalam implementasi sistem merit sekurang-kurangnya harus ada empat kebijakan pokok sebagai sub-sistemnya, yakni kebijakan penilaian kinerja pegawai (*performance appraisal*), penghasilan (*compensation*), karir (*career*), dan pelatihan (*training*). Fokus dari kebijakan ini adalah dalam rangka perbaikan atau peningkatan kinerja. Bila kinerja baik, maka kepada pegawai tersebut diberikan penghargaan atau *reward* berupa kenaikan penghasilan dan/atau karir jabatan. Sedangkan sebaliknya, bila prestasi kerja seorang pegawai tergolong buruk, maka yang bersangkutan akan menerima hukuman atau *punishment* (Sinurat, 2007: 5).

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti implementasi sistem merit dan pengaruhnya terhadap kinerja PNS pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya, sehingga judul dalam penelitian ini adalah: "*Pengaruh Implementasi Sistem Merit Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Studi pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya)*".

1.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka permasalahan penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi sistem merit pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya.
2. Bagaimana pengaruh implementasi sistem merit (penilaian kinerja, kompensasi, pengembangan karier dan pelatihan) secara simultan dan parsial terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya.

1.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Implementasi sistem merit pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya.
2. Pengaruh implementasi sistem merit (penilaian kinerja, kompensasi, pengembangan karier dan pelatihan) secara simultan dan parsial terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya.

1.3 Kegunaan Hasil Penelitian

1.3.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran terkait implementasi manajemen Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistem merit dan pengaruhnya terhadap kinerja sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor

5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

1.3.2 Kegunaan Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat digunakan oleh pimpinan sebagai bahan dalam rangka pengambilan kebijakan serta mengevaluasi pelaksanaan sistem merit pada Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya;
2. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.

1.5 Tempat dan Jadwal Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Sekretariat Daerah Kota Tasikmalaya. Adapun waktu pelaksanaan penelitian kurang lebih selama tiga bulan, dimulai pada bulan Mei sampai dengan bulan Juli 2018.