

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada era reformasi ini, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dibidang pemerintah telah terjadi perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu adalah perwujudan tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Hal ini tertuang dalam Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur pemerintah memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijakan nasional.<sup>1</sup> Dalam konteks yang lebih luas, negara mempunyai tujuan nasional yang hendak dicapai, khususnya di indonesia. Tujuan tersebut tercantum dalam alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:<sup>2</sup>

- a. Membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;

---

<sup>1</sup> Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 3.

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 5.

- c. mencerdaskan kehidupan bangsa;
- d. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam pencapaian tujuan tersebut, Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PNS) berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan<sup>3</sup>. Dalam Pasal 55 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 5 tahun 2014) menyatakan bahwa penilaian kinerja merupakan salah satu dari bagian manajemen PNS. Penilaian kinerja adalah suatu upaya yang sistematis untuk membandingkan apa yang dicapai oleh seseorang dibandingkan dengan standar yang ada. Dari hasil pengukuran kinerja (*performance appraisal*) diketahui seberapa besar produktivitas dan kontribusi PNS terhadap organisasi. Tujuannya diarahkan untuk memacu kinerja sehingga memberi motivasi dan pada gilirannya dapat memacu produktivitas.<sup>4</sup>

Dalam institusi pemerintah telah dikenal instrumen penilaian kerja bagi PNS yang disebut dengan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Hal itu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP Nomor 10 Tahun 1979) dan petunjuk teknisnya BAKN mengeluarkan Surat Edaran nomor 02/SE/1980

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 8.

<sup>4</sup> Mahmud Syarif Nasution, "Pendekatan Baru Dalam Penilaian Kinerja PNS", dalam <http://sumut.kemenag.go.id>, 03 Desember 2015.

tentang Petunjuk Pelaksanaan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

Dalam Pasal 1 PP Nomor 10 Tahun 1979 bahwa Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil, yang selanjutnya disebut DP3, adalah “suatu daftar yang memuat hasil Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jangka waktu 1 (satu) tahun yang dibuat oleh Pejabat Penilai”. Dalam pelaksanaannya Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan bagi Pegawai Negeri Sipil belum mampu memberikan hasil penilaian yang objektif dan bermanfaat bagi Pegawai Negeri yang dinilai, sehingga belum mampu memberikan pengaruh yang besar dalam pembinaan dan pengembangan karier seorang Pegawai Negeri Sipil. Berkenaan dengan penilaian yang dirasa belum memberikan nilai yang objektif, umumnya dikarenakan keputusan mengenai pemberian nilai atas unsur-unsur yang dinilai dari pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil merupakan keputusan subjektif dari Pejabat Penilai dengan dasar pertimbangan pengamatan tentang Pengetahuan, Keterampilan, dan Perilaku PNS yang dinilai, serta membandingkannya dengan PNS lain yang jabatannya relatif setara dalam lingkungan organisasinya. Disamping itu pula penilaian yang dilakukan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun dipastikan sangat menyulitkan bagi Pejabat Penilai untuk mengingat perilaku Pegawai Negeri Sipil yang dinilainya.<sup>5</sup>

Berangkat dari proses penilaian yang tidak obyektif dan terukur serta kurangnya manfaat atas penilaian kerja ini, maka Daftar nilai-nilai yang diberikan bagi seorang PNS kurang begitu berpengaruh bagi pengembangan kapasitas

---

<sup>5</sup> Jhon Wahyudi, "Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Kajian Pra Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Barito Timur)", dalam <http://pasca.ut.ac.id>, 20 Juni 2016.

pegawai dan juga tidak memberikan umpan balik atas produktivitas pegawai dalam upaya mencapai sasaran kerja yang menjadi tujuan individu dan organisasi. DP3 tidak lagi ditempatkan sebagai alat utama untuk mengukur dan melihat prestasi Pegawai Negeri Sipil, sehingga keberadaan DP3 semakin lama hanyalah bentuk-bentuk sebuah hasil proses formalitas yang sama sekali tidak berpengaruh signifikan bagi perjalanan karier pegawai dan keberlangsungan organisasi tempatnya bekerja. Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil yang mulai diberlakukan sejak tahun 2014 menggantikan PP Nomor 10 tahun 1979 merubah penilaian kinerja PNS melalui Sasaran Kerja Pegawai tidak lagi menggunakan DP3. Di dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 dengan tegas menyatakan setiap PNS wajib menyusun Sasaran Kerja Pegawai sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 huruf a berdasarkan rencana kerja tahunan instansi.<sup>6</sup>

Penyusunan Sasaran Kerja Pegawai (selanjutnya disebut SKP) ini adalah hal baru bagi setiap PNS. SKP adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang PNS. Setiap PNS memiliki *job description* (kegiatan tugas jabatan) yang berbeda-beda, termasuk variasi dan tingkat eselon, jabatan struktural maupun fungsional. Jadi, setiap PNS tentu memiliki SKP yang berbeda dan tentu berbeda pula target kuantitas, kualitas, waktu dan biayanya. Hal ini tentu berbeda dengan penilaian DP3 sebelumnya yang berlaku sama untuk seluruh PNS. Perbedaan antara DP3 dengan SKP adalah DP3 yang dinilai lebih pada perilaku kerja PNS yang bersangkutan, sedangkan SKP lebih pada capaian kinerja PNS yang bersangkutan dalam setiap targetnya.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti dan membahas mengenai penerapan ketentuan penilaian kinerja PNS melalui SKP di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat. Penelitian terfokus di Badan Kepegawaian Daerah yang merupakan potret atau contoh yang harus diperlihatkan kerjanya kepada instansi lainnya. Sehingga penulis menetapkan judul penulisan **“PENERAPAN KETENTUAN PENILAIAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL MELALUI SASARAN KERJA PEGAWAI DI BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH PROVINSI SUMATERA BARAT”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dirumuskan diatas, maka ada beberapa permasalahan yang ingin penulis ketahui jawabannya melalui penelitian, yaitu :

1. Bagaimana Penerapan Ketentuan Penyusunan Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat ?
2. Bagaimana Penerapan Ketentuan Penilaian Kinerja terhadap Pegawai Negeri Sipil melalui Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat ?

### **C. Tujuan Penelitian**

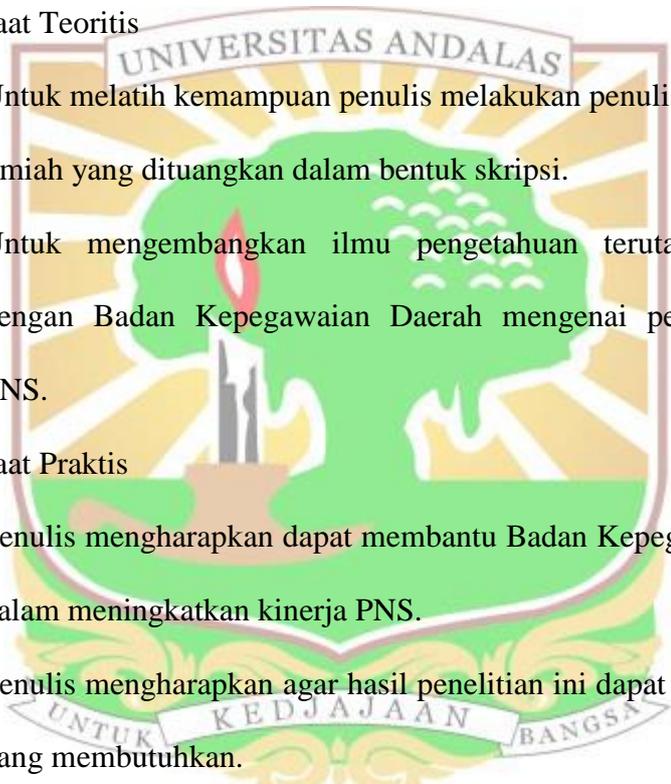
Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Penerapan Ketentuan Penyusunan Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat.

2. Untuk mengetahui Penerapan Ketentuan Penilaian Kinerja terhadap Pegawai Negeri Sipil melalui Sasaran Kerja Pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
    - a. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk skripsi.
    - b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan terutama berkenaan dengan Badan Kepegawaian Daerah mengenai penilaian kinerja PNS.
  2. Manfaat Praktis
    - a. Penulis mengharapkan dapat membantu Badan Kepegawaian Daerah dalam meningkatkan kinerja PNS.
    - b. Penulis mengharapkan agar hasil penelitian ini dapat digunakan bagi yang membutuhkan.
- 

#### **E. Metode Penelitian**

##### 1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian Yuridis Sosiologis yakni penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data primer.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Soemitro dalam Soejino, Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hlm 56

## 2. Jenis Data

### a. Data Primer

Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah Bagaimana penerapan ketentuan penyusunan sasaran kerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat dan Bagaimana penerapan ketentuan penilaian kinerja pegawai negeri sipil melalui sasaran kerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat. Adapun responden penelitian ini adalah Pegawai di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat, jumlah pegawai di BKD ada 74 orang, diantaranya 14 pegawai yang dipekerjakan di instansi lain. Maka populasi yang hendak diteliti 60 pegawai, disini penulis memfokuskan kepada Kepala Bidang Pembina Kepegawaian dan Kesejahteraan, Kasubag Bagian Umum dan Kepegawaian, Kasubbid Kesejahteraan Pegawai, dan staff Kasubbid Kesejahteraan Pegawai.

### b. Data Sekunder

Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

#### a. Bahan hukum primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.



6. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintahan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
9. Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
10. Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.
11. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 42 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyelenggaraan Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Provinsi Sumatera Barat.

12. Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 39 Tahun 2013 tentang Rincian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Sumatera Barat.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya Rancangan Undang-Undang (RUU), Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP), hasil penelitian (hukum), hasil karya (ilmiah) dari kalangan hukum, dan sebagainya.<sup>8</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan-bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya: kamus-kamus (hukum), ensiklopedia, indek kumulatif, dan sebagainya.<sup>9</sup>

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang peneliti gunakan dalam penulisan ini adalah :

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 114.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 114.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-PREES, 2008, hlm. 196.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan akan peneliti tanyakan kepada narasumber, dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu penulis siapkan dalam bentuk point-point. Namun tidak tertutup kemungkinan dilapangan nanti penulis akan menanyakan pertanyaan-pertanyaan baru setelah melakukan wawancara dengan narasumber. Wawancara dilakukan kepada Kepala Bidang Pembinaan dan Kesejahteraan Pegawai, Kasubbid Kesejahteraan Pegawai dan Staff dari subbid Kesejahteraan Pegawai.

b. Daftar Pertanyaan

Yang dimaksud dengan daftar pertanyaan (*questionnaire*) adalah suatu yang berisikan rangkaian pertanyaan tentang suatu hal atau sesuatu bidang.<sup>11</sup>

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pertanyaan tertutup (*close question*) karena akan memudahkan untuk membuat kategori jawaban yang diberikan. Peneliti akan mengajukan kuesioner kepada 20 Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sumatera Barat dengan 4 pertanyaan.

c. Studi Dokumen

Dokumen adalah suatu cara pengumpulan data dengan menggunakan pencatatan data-data yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti. Dilakukan terhadap data sekunder yaitu dengan

---

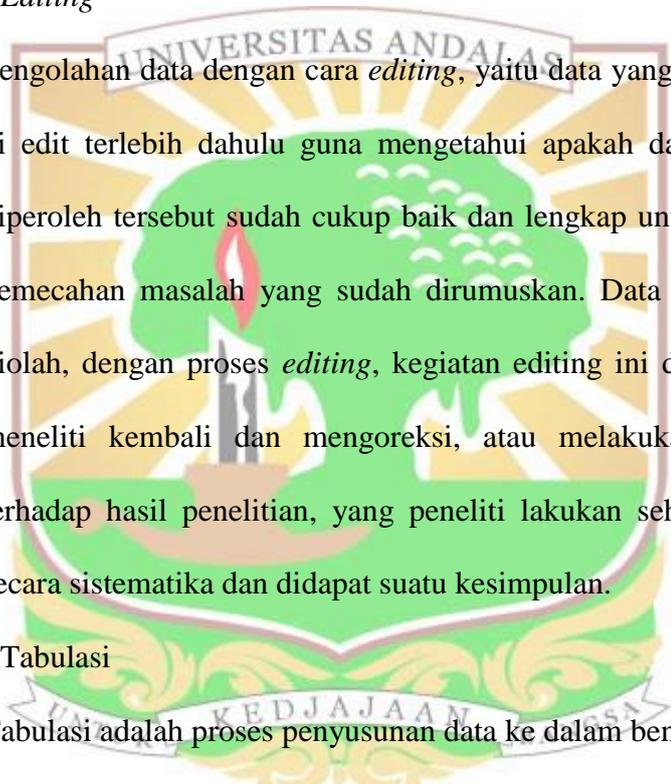
<sup>11</sup> Amiruddin, H.Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Rajawali Pers, 2008*, hlm. 89.

mempelajari dan membahas bahan-bahan dari kantor/instansi Badan Kepegawaian Daerah, literatur (buku-buku), *website*, perpustakaan dan peraturan-peraturan mengenai kepegawaian.

#### 4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

##### a. Pengolahan Data

###### 1. *Editing*



Pengolahan data dengan cara *editing*, yaitu data yang diperoleh akan di edit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data - data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan. Data yang diperoleh diolah, dengan proses *editing*, kegiatan editing ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi, atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian, yang peneliti lakukan sehingga tersusun secara sistematis dan didapat suatu kesimpulan.

###### 2. Tabulasi

Tabulasi adalah proses penyusunan data ke dalam bentuk tabel.<sup>12</sup>

##### b. Analisis Data

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif yakni menelaah penerapan isi norma hukum dengan tingkat ketaatan, kesesuaian dalam berperilaku melaksanakan hukum.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 126.