

BAB 1

A. Latar Belakang

Sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara, perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Pegawai merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam mencapai tujuan organisasi.² Mereka dipekerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.³ Pendapat lain menyatakan bahwa “pegawai adalah mereka yang secara langsung digerekan oleh manajer sebagai pelaksana pekerjaan untuk menghasilkan karya-karya yang dapat mewujudkan tujuan organisasi”.⁴

¹ Gita Herni Saputri, *Implementasi Disiplin Aparatur Sipil Negara Dalam Lingkup Satuan Kerja Perangkat Daerah*, hlm.5, <http://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/han/article/viewFile/902/781>, diakses 27 Februari 2019.

² A.W.Widjaja, *Administrasi kepegawaian* (Jakarta: Rajawali Press, 2007), hlm. 113.

³ Ibid, hal. 4

⁴ Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta:Gunung Agung, 2005) hlm. 5

Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui bahwa pegawai adalah salah satu modal pokok dalam suatu organisasi, baik pemerintah maupun swasta. Sebagai unsur manusia dalam suatu organisasi maka keberadaan serta kemampuan dan keterampilan pegawai akan menentukan tercapai tidaknya tujuan suatu organisasi. Salah satu bentuk organisasi adalah Negara.

Negara merupakan sebuah organisasi dalam suatu wilayah kekuasaan yang dapat memaksakan kewenangan secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya serta dapat menetapkan tujuan yang hendak dicapai dari kehidupan bersama.⁵

Kinerja karyawan (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2009: 18). Sedangkan menurut Sedarmayanti (2011: 260), kinerja adalah terjemahan dari performance yang berarti hasil kerja seorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan).⁶

⁵ K.putrigiri Sekarningrum, warga Negara dan Negara, diakses dari <http://putrigirisekar.blogspot.co.id/2016/makalah-tentang-warga-negara-dan-negara/>. Pada tanggal 14 November 2017 pukul 22.28

⁶ Mangkunegara, A. A. Anwar Prabu. 2009a. Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
_____. 2004b. Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat 3 dinyatakan sebagai berikut :

*“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintah”*⁷

Kedudukan PNS sebagai aparatur Negara memiliki peranan penting sebagai ujung tombak dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan. Arti penting ini dikarenakan fungsinya yang sentral, karena sangat menentukan dalam pembangunan bangsa dan Negara, diantaranya sebagai unsur dalam menciptakan pemerintah yang bersih dan pemerintah yang baik, memiliki posisi strategis dan kontribusi besar dalam upaya melakukan reformasi birokrasi dimana PNS sebagai kader utama dalam birokrasi yang akan melanjutkan estafet kepemimpinan selanjutnya.⁸

Dalam rangka mewujudkan tujuan nasional maka sangat dibutuhkan sosok PNS yang mampu melaksanakan peran diatas, yaitu PNS yang memiliki kualifikasi dan kompetensi dalam perilakunya yang setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, professional, bermoral, jujur, adil, dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan masyarakat.

⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, hlm. 3

⁸ Ibid., hlm. 10

Penilaian kinerja PNS tercantum dalam pasal 77 angka (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, pasal ini menyebutkan bahwa seorang PNS yang penilaian kerjanya tidak sesuai target yang telah ditetapkan maka dikenakan sanksi berupa sanksi administratif hingga pemberhentian.⁹ Penilaian kinerja PNS dengan Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) membawa harapan baru dalam peningkatan kinerja dan kualitas kerja PNS, sesuai dengan ketentuan dalam pasal 75 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa; “penilaian prestasi kerja PNS dilaksanakan dengan tujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada system prestasi kerja”.

Dalam penilaian prestasi kerja PNS terdapat beberapa prinsip, yaitu prinsip objektif, akuntabel, terukur, transparan, dan partisipatif.¹⁰ Objektif atas apa yang dituangkan dalam SKP dan benar atas apa yang menjadi tugas jabatannya, terukur pada tugas jabatan yang dilaksanakan PNS dan harus kuantitatif atau pekerjaan tersebut dapat diukur prestasinya, akuntabel yaitu SKP yang dibuat harus bisa dipertanggung jawabkan serta partisipatif dimana telah terjadi komunikasi dua arah atas kontrak kerja antara PNS dengan atasannya dan SKP tersebut bersifat terbuka dari mulai tahap membuat target sampai dengan penilaiannya tidak bersifat rahasia.

⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

¹⁰ Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil

Penilaian kinerja pegawai dilaksanakan setiap tahun dengan membandingkan antara capaian dengan target yang telah ditetapkan di awal tahun dan ditambahkan dengan tugas tambahan dan kreativitas jika ada. Penilaian akhir dari kinerja pegawai tersebut dilakukan dengan cara menggabungkan penilaian SKP dengan penilaian perilaku kerja. Bobot nilai dari masing-masing unsur penilaian di atas adalah 60% untuk unsur SKP dan 40% untuk unsur perilaku kerja.¹¹

SKP memuat target kinerja yang akan dicapai oleh seorang PNS dalam satu tahun ke depan, yang isinya “meliputi 4 (empat) aspek yaitu aspek kuantitas, aspek kualitas, aspek waktu, dan aspek biaya”.¹² Adapun perilaku kerja seorang PNS dinilai apakah telah sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah yang berlaku yang meliputi aspek integritas, orientasi pelayanan, disiplin, komitmen, kepemimpinan, dan kerjasama.

Dalam implementasinya, SKP yang sifatnya wajib disusun oleh setiap pegawai negeri sipil ini masih belum ada persamaan persepsi dalam penyusunannya terutama dari aspek waktu yang harus digunakan, baik dalam penentuan target maupun realisasinya. Di Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 2019, tidak disebutkan secara spesifik untuk satuan-satuan waktu yang dapat digunakan untuk penyusunan aspek waktu dalam SKP. Saat ini satuan waktu yang harus digunakan adalah hitungan bulan. Hal ini mengakibatkan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing PNS

¹¹ Ibid., hlm. 8

¹² Ibid., hlm. 5

dipaksakan baik target maupun realisasinya dalam jangka waktu sekian bulan sehingga penilaian SKP dari aspek waktu pun menjadi tidak objektif. Tentu saja hal ini sudah keluar dari prinsip objektif penialain kinerja karena SKP sudah tidak presisi lagi dengan kenyataan dilapangan dimana banyak pekerjaan PNS yang bisa ditargetkan dan selesai dikerjakan dalam hitungan minggu, hari, bahkan jam. Begitu pula dengan karakteristik dari kegiatan tugas jabatan atau tupoksi dari masing-masing pegawai yang berbeda untuk masing-masing jabatan.

Untuk beberapa posisi jabatan di PNS, hal ini tentu tidak adil karena untuk jabatan tertentu misalnya di keuangan atau pembangunan infrastruktur, untuk realisasi anggaran yang mendekati target 100% merupakan pencapaian prestasi yang luar biasa, akan tetapi dalam SKP prestasi ini hanya diberikan nilai 76 (kategori baik). Kondisi seperti ini tidak adil untuk sebagian PNS dan juga berbeda prinsip penyelenggaraan anggaran berbasis kinerja dimana penyerapan anggaran yang sesuai target (100%) seharusnya mendapatkan nilai yang baik.

Sehubung dengan permasalahan diatas maka di perlukan adanya kajian lebih lanjut mengenai **Penilaian Kinerja dalam Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negri Sipil**

B. Rumusan Masalah

1. Apa kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penilaian kinerja PNS ?
2. Apa solusi yang dilakukan dalam mengatasi kendala pelaksanaan penilaian kinerja PNS ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas,tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penilaian kinerja PNS
2. Untuk mengetahui solusi yang dilakukan dalam mengatasi kendala pelaksanaan penilaian kinerja PNS

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini bisa diharapkan dapat memberikan manfaat untuk :

a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan berguna untuk bahan acuan dan referensi bagi peneliti untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang dimiliki. Berguna dalam meningkatkan berpikir dan menambah pengetahuan terkait dengan penelitian Penilaian Kinerja Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS)

b. Bagi Akademis

Semoga penelitian ini nantinya bisa sebagai rujukan akademis untuk melakukan penelitian lanjutan tentang Penilaian Kinerja

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS)

E. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini berguna untuk memahami manfaat dari ilmu hukum pada umumnya dan memberikan solusi terkait permasalahan penilaian kinerja dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS), guna terciptanya kedisiplinan pegawai.

F. Metode Penelitian

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.¹³ Sedangkan penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, dengan hasil yang dicapai adalah untuk memberikan deskripsi mengenai apa yang ada atas isu yang diajukan.¹⁴ Agar data dari suatu penelitian yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah perlu adanya ketepatan dalam

¹³ Soerjono Soekanto. 1986. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta. Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). hlm. 42.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Penerbit Kencana. hlm. 41.

memilih metode penelitian supaya sesuai dan mengenai pada masalah yang menjadi obyek penelitian. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian dan Sumber Bahan Hukum

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah metode penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.¹⁵ Dengan kata lain yaitu “suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.¹⁶ Sedangkan jenis data yang akan dikumpulkan terkait dengan objektifitas penilaian kinerja PNS, kendala-kendala yang dihadapi, serta solusi yang dapat diambil untuk mengatasi kendala yang terjadi.

a. Sumber Bahan Hukum

Berdasarkan jenis data penelitian di atas maka sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari atas bahan hukum primer yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2019 tentang

¹⁵ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2002), hlm. 15

¹⁶ Ibid, hlm. 16

Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil, peraturan lain yang berkaitan dengan topik penelitian, serta responden wawancara yang terdiri kelompok sasaran utama kebijakan

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

1) Wawancara

Wawancara dilakukan dengan bertatap muka langsung dengan responden, mengajukan berbagai pertanyaan dengan tujuan untuk memperoleh informasi yang benar dan relevan dengan rumusan masalah yang telah ditentukan dalam penelitian. Menurut Stewart dan Cash Jr, wawancara adalah :

“An interview is a interactional communication process between two parties, at least one of whom was a predetermined and serious purpose, and usually involves the asking and answering of question”¹⁷

Wawancara merupakan sebuah proses interaksi tanya jawab antara dua orang atau lebih dimana salah satunya memiliki tujuan untuk memperoleh suatu informasi tertentu. Dalam penelitian, metode ini digunakan untuk pengumpulan data primer dari penelitian.

Rencana Sistematika Penelitian

Dalam menyusun proposal penulisan hukum ini penulis menyusun dalam empat bab yang didalamnya terdiri dari atas sub bab agar

¹⁷ Stewart, CJ & CASH Jr, W.B, Interviewing: Principles and practices, (New York: McGraw-Hill, 2000), hlm. 1

mempermudah memahami proposal penulisan hukum. Adapun sistematika penelitian adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan ini terdiri dari beberapa sub bab yakni latar belakang yang menjelaskan akar dari permasalahan yang diangkat, rumusan masalah yang menjelaskan permasalahan, tujuan penulisan yang menjadi pencapaian dalam penulisan dan manfaat yang menjelaskan kegunaan bagi penulis, pemerintah, dan masyarakat.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab dua berisi deskripsi atau uraian dari teori politik hukum yang digunakan atau yang melandasi dari penulisan proposal hukum. Dalam hal ini menguraikan tentang tinjauan umum tentang permasalahan dalam penilaian kinerja dalam Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab tiga merupakan pemaparan yang menjadi pokok pembahasan sebagai objek kajian dalam penulisan. Fokus pembahasan dalam bab ini meliputi permasalahan dalam penilaian kinerja dalam Peraturan Pemerintah No 30 tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil

BAB IV PENUTUP

Dalam bab penutup yang menjadi sub bab yakni kesimpulan dan saran dari penulis. Kesimpulan berisikan inti dari hasil pembahasan yang didapatkan

dalam penulisan ini. Sedangkan saran berisikan rekomoendasi dari penulis atas beberapa permasalahan yang diangkat.