

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Aparatur Pemerintah (*civil service*) memiliki peran penting dalam pengelolaan suatu Negara. Aparatur Negara menjadi pelopor dalam mensukseskan pembangunan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Aparatur pemerintah merupakan "mesin" birokrasi yang memiliki tugas memberikan pelayanan yang seluas-luasnya kepada masyarakat sehingga masyarakat menjadi sejahtera.

Menyadari peranan aparatur pemerintah yang sangat strategis, Pemerintah dan DPR telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN merupakan aparatur pemerintah yang terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terdapat perubahan yang sangat radikal dibandingkan Undang-Undang sebelumnya yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Beberapa perubahan tersebut meliputi pengadaan PNS, pengembangan karier, kompensasi dan penghargaan, pemberhentian PNS dan kelembagaan.

Masalah penting mendasar bagi setiap organisasi dalam merespon perubahan lingkungan strategis adalah aspek profesionalitas Sumber Daya

Manusia (SDM) yang dapat dilihat dari kompetensi dan perilaku pegawai dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Pembagian tugas pekerjaan melalui unit-unit kerja organisasi didasarkan spesialisasi yang didukung oleh penempatan pegawai secara profesional. Memperhatikan pendapat Balu dan Meyer bahwa dalam suatu organisasi agar dapat bekerja secara efisien, maka setiap orang dari anggota dalam lingkungan organisasi harus mempunyai kecakapan yang dibutuhkan untuk pelaksanaan tugas-tugasnya (dalam Yudisthesia, 2012:151). Pendapat ini memandang dengan jelas tentang pentingnya pegawai dan pimpinan agar memiliki kecakapan, kemampuan, dan ketrampilan dalam setiap bidang tugas yang dilaksanakannya demi tercapainya kinerja organisasi secara optimal.

Organisasi pemerintah layaknya organisasi pada umumnya menuntut adanya profesionalitas ASN sebagai kunci keberhasilan bagi proses penyelenggaraan pelayanan masyarakat (publik). Oleh karena itu, profesionalitas pegawai ASN perlu dikembangkan dan menjadi perhatian khusus bagi pemerintah. Isu negatif terhadap profesionalitas khususnya pada aspek kualitas dan kinerja ASN perlu direspon positif dengan melakukan evaluasi. Publik memandang pada umumnya problem profesionalitas ASN dapat dilihat dari kurangnya integritas, rendahnya kompetensi, lambatnya kinerja, dan banyaknya pelanggaran disiplin.

Masalah integritas ASN dapat dilihat dari banyaknya perilaku menyimpang yang dilakukan oleh para pegawai ASN seperti Korupsi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), hal ini seperti terjadi pada Sekjen MA

yang tersangkut kasus dugaan suap di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (Sasongko, 2016:1). Masalah kompetensi dapat dilihat dari tingkat pendidikan mayoritas pegawai ASN yang masih rendah, menurut Menpan RB dari 4.475.997 PNS ASN 64% diantaranya hanya bekerja sebagai petugas administrasi (Chandra, 2017:1). Masalah kinerja ASN dapat dilihat dari output di mana masih banyak dikeluhkan masyarakat atas lambatnya pelayanan publik, seperti laporan Ombudsman dimana pada tahun 2016 terdapat hampir 11.000 pelapor atas kinerja pelayanan publik dan di awal 2017 yang baru tiga bulan berjalan laporan masyarakat yang masuk sudah hampir 3.000 laporan (Putra, 2017:1). Masalah disiplin dapat dilihat dari masih adanya perbuatan pegawai ASN yang melanggar peraturan dan ketentuan yang ada seperti netralitas PNS, yaitu adanya dugaan keterlibatan pegawai ASN dalam kampanye Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur Provinsi Banten tahun 2017 (Fitrahudin, 2017:1).

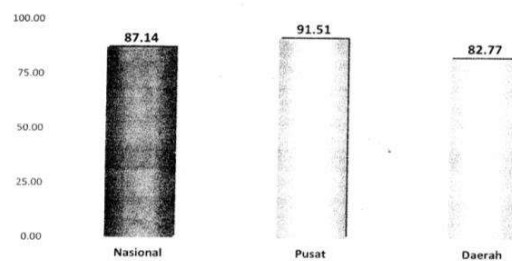
Sebagai bagian terpenting dari reformasi birokrasi terutama dalam upaya pengelolaan ASN sebagai *human capital*, maka pengukuran kualitas ASN adalah prasyarat utama. Tanpa memiliki indikator yang spesifik, Pemerintah sulit menjelaskan dan mengukur akuntabilitas kepada masyarakat mengenai kualitas ASN. Pemerintah juga sulit untuk membangun ASN karena data kualitas dari setiap komponen belum tersedia. Pentingnya kegiatan penghitungan Indeks Profesionalitas ASN ini adalah untuk mengetahui dan mengontrol jumlah jabatan yang belum terisi,

menyesuaikan kompetensi ASN dengan jabatan kosong yang ada serta menyusun rencana pengembangan SDM yang lebih jelas.

Indeks profesionalitas ASN merupakan salah satu cara mengukur profesionalitas ASN. Badan Kepegawaian Negara (BKN) berusaha menyusun metode untuk mengukur profesional pegawai yang pada muaranya adalah kinerja seluruh ASN akan terukur. Pengukuran dilakukan secara bertahap, sebagai awal dilakukan kepada para pejabat struktural. Adapun premis indikator dari profesional ASN adalah (individu) pegawai akan semakin profesional apabila kompetensinya semakin tinggi, kinerjanya semakin baik dan pegawainya semakin bersih. Nantinya hasil dari pengukuran indeks ini bisa memetakan daerah mana yang indeksnya tinggi dan mana yang indeksnya rendah sehingga intervensi yang diambil bisa tepat.

Data Indeks Profesionalitas ASN Nasional, Indeks Profesionalitas ASN Instansi Daerah dan Indeks Profesionalitas ASN Per Kanreg dapat dilihat dari grafik dan tabel sebagai berikut :

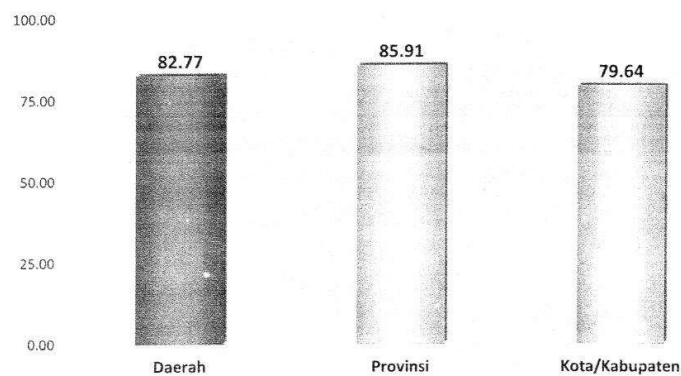
**Grafik 1.1.**  
**Indeks Profesionalitas ASN Jabatan Struktural Nasional**



Sumber : BKN, 2017

Secara Nasional, Indeks Profesionalitas Aparatur Sipil Negara (IP ASN) sebesar 87,14. Indeks Profesionalitas ASN di Instansi Pusat lebih tinggi dibandingkan Instansi Daerah, yakni sebesar 91,51. Sementara Indeks Profesionalitas ASN instansi daerah sebesar 82,77.

**Grafik 1.2.**  
**Indeks Profesionalitas ASN Jabatan Struktural Instansi Daerah**



Grafik 1.9 Indeks Profesionalitas ASN Instansi Daerah

Sumber : BKN, 2017

Indeks Profesionalitas ASN Daerah sebesar 82,77. Indeks Profesionalitas ASN Pemerintah Provinsi sebesar 85,91, lebih tinggi dibandingkan Pemerintah Kota Kabupaten sebesar 79,64.

**Tabel 1.1.**  
**Indeks Profesionalitas ASN Jabatan Struktural di Provinsi Jawa Tengah**

No	Non Kementerian	Gap Kompetensi	Gap Kompensasi	Kinerja	Indisipliner	IPASN
1	Provinsi Jawa Tengah	0.11	0.00	83.18	0.00	93,07
2	Kabupaten Kudus	0.13	0.12	84.56	0.00	89.87
3	Kabupaten Pemalang	0.10	0.14	83.75	0.01	89.83
4	Kota Salatiga	0.20	0.10	83.42	0.01	88.29
5	Kabupaten Tegal	0.18	0.01	73.75	0.01	88.19
6	Kabupaten Cilacap	0.16	0.23	85.13	0.01	86.44
7	Kabupaten Jepara	0.39	0.00	83.94	0.00	86.33
8	Kabupaten Kebumen	0.12	0.21	80.73	0.03	86.10
9	Kabupaten Banjarnegara	0.27	0.15	80.29	0.00	84.75
10	Kota Semarang	0.24	0.22	84.31	0.02	84.08
11	Kabupaten Purbalingga	0.25	0.27	85.67	0.01	83.13
12	Kabupaten Banyumas	0.12	0.32	76.37	0.01	82.80
13	Kota Magelang	0.22	0.27	80.46	0.01	82.63
14	Kabupaten Magelang	0.27	0.19	75.87	0.01	82.29
15	Kabupaten Semarang	0.26	0.33	83.42	0.01	80.94
16	Kabupaten Sukoharjo	0.37	0.21	81.29	0.00	80.72
17	Kabupaten Sragen	0.32	0.29	81.40	0.00	80.00
18	Kabupaten Demak	0.23	0.40	82.09	0.00	79.58
19	Kabupaten Blora	0.28	0.37	83.11	0.00	79.57
20	Kota Pekalongan	0.33	0.30	80.87	0.01	79.10
21	Kabupaten Kendal	0.20	0.48	84.28	0.01	78.92
22	Kabupaten Temanggung	0.36	0.28	78.78	0.00	78.70
23	Kabupaten Boyolali	0.27	0.40	80.26	0.01	78.11
24	Kabupaten Batang	0.30	0.43	82.90	0.00	77.49
25	Kota Surakarta	0.22	0.53	83.62	0.00	77.17
26	Kabupaten Grobogan	0.16	0.49	72.57	0.03	76.03
27	Kabupaten Purworejo	0.24	0.41	69.22	0.00	75.80
28	Kabupaten Wonosobo	0.21	0.16	40.22	0.00	75.77
29	Kabupaten Brebes	0.33	0.44	78.90	0.00	75.50
30	Kabupaten Pekalongan	0.30	0.49	80.15	0.00	75.27
31	Kabupaten Karanganyar	0.38	0.44	82.51	0.00	75.40
32	Kabupaten Pati	0.32	0.47	78.49	0.00	74.83
33	Kabupaten Wonogiri	0.19	0.72	79.28	0.00	72.09
34	Kota Tegal	0.47	0.29	63.41	0.00	71.81
35	Kabupaten Rembang	0.41	0.53	77.27	0.00	70.66
36	Kabupaten Klaten	0.29	0.00	0.00	0.00	67.71

Sumber : BKN, 2017 (Data Diolah)

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas, Indeks Profesionalitas ASN di Kabupaten Rembang sebesar 70,66 dan menempati posisi urutan kedua dari bawah setelah Kabupaten Klaten sebesar 67,71.

Kabupaten Rembang juga telah menghitung Indeks Profesionalitas ASN pada unit kerja di Kabupaten Rembang Tahun 2017. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel 1.2 di bawah ini.

**Tabel 1.2**  
**Indeks Profesionalitas ASN Jabatan Struktural Di Kabupaten Rembang**

No	Unit Kerja	Gap Kompetensi	Gap Kompensasi	Kinerja	Indisipliner	IPASN
1	Sekretariat DPRD	0.23	0.00	87.09	0.00	91.00
2	Kecamatan Kaliori	0.44	0.96	75.76	0.00	58.90
3	Kecamatan Rembang	0.58	0.96	80.88	0.00	56.70
4	Inspektorat	0.33	0.00	87.50	0.00	88.54
5	DINLUTKAN	0.07	0.29	86.60	0.00	87.72
6	BPBD	0.38	0.00	84.21	0.00	86.68
7	Kantor Kesbang Pol Linmas	0.44	0.00	85.72	0.00	85.49
8	SATPOL PP	0.10	0.29	77.07	0.00	84.63
9	Badan Kepegawaian Daerah	0.23	0.29	86.53	0.00	83.72
10	Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa	0.25	0.29	86.87	0.00	83.32
11	BPPKAD	0.35	0.29	87.47	0.00	81.09
12	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	0.34	0.29	85.83	0.00	80.86
13	Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan	0.29	0.29	80.30	0.00	80.57
14	Dinas Perindagkop Dan UKM	0.40	0.29	86.93	0.00	79.47
15	Dinas Lingkungan Hidup	0.42	0.29	86.89	0.00	79.03
16	Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata	0.38	0.29	79.52	0.00	78.36
17	DINDUKCAPIL	0.40	0.29	77.20	0.00	77.06
18	Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman	0.42	0.29	76.45	0.00	76.55
19	Dinas Kearsipan Dan	0.48	0.29	77.39	0.00	75.33

No	Unit Kerja	Gap Kompetensi	Gap Kompensasi	Kinerja	Indisipliner	IPASN
	Perpustakaan					
20	Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu Dan Tenaga Kerja	0.52	0.29	80.44	0.00	75.05
21	DPU Dan Penataan Ruang	0.55	0.29	78.04	0.00	73.62
22	Dinas Kominfo	0.55	0.29	76.50	0.00	73.23
23	Dinas Perhubungan	0.60	0.29	79.50	0.00	72.83
24	Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Dan KB	0.49	0.29	67.77	0.00	72.49
25	RSUD Dr. R. Soetrasno	0.30	0.28	35.71	0.00	69.39
26	Kecamatan Pancur	0.25	0.96	85.77	0.00	66.08
27	Kecamatan Sale	0.25	0.96	83.95	0.00	65.63
28	Kecamatan Lasem	0.31	0.96	85.88	0.00	64.55
29	Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga	0.59	0.54	69.02	0.00	64.19
30	Sekretariat Daerah	0.46	0.79	79.69	0.00	63.74
31	Kecamatan Pamotan	0.44	0.96	84.86	0.00	61.17
32	Kecamatan Gunem	0.31	0.96	70.33	0.00	60.66
33	Kecamatan Kragan	0.44	0.96	75.01	0.00	58.71
34	Kecamatan Sluke	0.56	0.96	86.44	0.00	58.44
35	Kecamatan Sarang	0.56	0.96	65.01	0.00	53.08
36	Kecamatan Sulang	0.56	0.96	64.47	0.00	52.95
37	Kecamatan Sumber	0.69	0.96	64.13	0.00	49.74
38	Kecamatan Bulu	0.72	0.96	64.83	0.00	49.13
39	Kecamatan Sedan	0.72	0.96	62.06	0.00	47.66
40	Dinas Kesehatan	0.70	0.29	57.04	0.00	14.54

Sumber : BKD Kabupaten Rembang, 2017 (Data Diolah)

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas, Indeks Profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang Tahun 2017 sebesar 83,72 dan menempati urutan ke sembilan dari 40 Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Rembang.

Dari kedua Tabel di atas maka dapat di simpulkan bahwa masih terdapat kesenjangan kompetensi dan kompensasi pegawai negeri sipil yang

ada di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang, yaitu indikator Kompetensi sebesar 0,23 dan indikator Kompensasi sebesar 0,29 dan penghitungan Indeks Profesional tersebut hanya mengukur para pejabat struktural di Kabupaten Rembang sehingga belum semua PNS diukur indeks profesionalitasnya. Oleh karena itu, peneliti memilih lokasi penelitian di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Rembang karena BKD merupakan organisasi pemerintah yang mempunyai tupoksi sebagai pembina kepegawaian di daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas tentang maka penulisan ini mengambil judul “**Analisis Profesionalitas Pegawai Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang**”.

## **1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

### **1.2.1. Identifikasi Masalah**

Identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Pengukuran Indeks Profesionalitas Pegawai Tahun 2017 baru dilaksanakan hanya di tingkat Pejabat Struktural.
2. Kabupaten Rembang belum optimal dengan jumlah IPP sebesar 70,66 yang menduduki peringkat kedua terbawah dari 35 Pemerintah Kabupaten/Kota dan 1 Pemerintah Provinsi.
3. Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang sebagai Organisasi Pembina kepegawaian masih memiliki GAP pada

Indikator Kompetensi sebesar 0,23 dan Indikator Kompensasi sebesar 0,29.

#### 1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah yang telah dikemukakan di atas maka masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang?
2. Apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung peningkatan profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang ?
3. Bagaimana upaya pengembangan profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang?

#### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk menganalisis profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang.
2. Untuk menganalisis penghambat dan pendukung peningkatan profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang.

3. Untuk merumuskan upaya pengembangan profesionalitas ASN pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Rembang.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

##### 1.4.1. Kegunaan Teoritis

Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya kajian terkait Profesionalitas ASN dalam Ilmu Administrasi Publik

##### 1.4.2. Kegunaan Praktis

Sebagai salah satu bahan masukan kepada Pemerintah Kabupaten Rembang upaya-upaya dalam perbaikan dan perencanaan pengembangan profesionalitas ASN di masa yang akan datang.