

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Administrasi publik merupakan ilmu sosial yang terus mengalami perkembangan seiring berjalannya waktu. Perkembangan paradigma yang terjadi pada administrasi publik tidak dapat dilepaskan dari tujuan administrasi publik untuk memahami lebih dalam fokus dari administrasi publik itu sendiri, sehingga dapat menjawab setiap tantangan maupun kebutuhan di setiap masa (Rodiyah et al., 2021). Perubahan yang terus terjadi pada paradigma administrasi publik sejak *Old Public Administration (OPA)*, menjadi *New Public Management (NPM)*, berkembang menjadi *New Public Service (NPS)*, *Good Governance*, hingga beberapa paradigma baru yang bermunculan dan terus berkembang saat ini tidak dapat dilepaskan dari keinginan untuk memahami patologi yang kerap menggerogoti tubuh birokrasi (Ratnawati, 2022). Melalui hal tersebut, dipahami bahwa, perkembangan administrasi publik memiliki peran penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, karena dapat membantu penyelesaian patologi dalam tubuh birokrasi.

Perkembangan yang terjadi pada setiap masa memiliki pengaruh pada kehadiran patologi dalam tubuh birokrasi. Adapun hal ini karena perkembangan yang terjadi telah banyak memunculkan berbagai tantangan dan tuntutan baru, termasuk pada internal birokrasi seperti politik, ekonomi, sosial budaya, hingga teknologi yang membuat birokrasi harus beradaptasi, dan pada proses adaptasi tersebut birokrasi tidak dapat terhindar dari patologi birokrasi (Ma'ruf, 2020). Melihat hal tersebut

dapat diketahui bahwa patologi birokrasi merupakan penyakit yang menggerogoti tubuh birokrasi sehingga menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas pada birokrasi.

Salah satu faktor yang memicu terjadinya patologi dalam tubuh birokrasi adalah sumber daya manusia organisasi, khususnya pada kompetensi dan kualitas sumber daya manusia. Hal ini terlihat dari masih ditemukan adanya kendala dalam pelaksanaan birokrasi yang di akibatkan oleh ketidakmampuan pegawai dalam beradaptasi terhadap perubahan dan masih berpegang teguh pada nilai-nilai birokrasi yang masih tradisional (Suaedi, 2019). Sumber daya manusia merupakan aktor utama dalam pelaksanaan birokrasi, apabila aktor tersebut tidak kompeten dan berkualitas, maka upaya perubahan dan perbaikan yang dilakukan juga akan berakhir sia-sia (Taufik, 2022). Minimnya kompetensi dan kualitas pegawai ini merupakan akar dari patologi birokrasi, karena kualitas dan kompetensi yang buruk memiliki pengaruh pada kinerja pegawai, dan membuat birokrasi gagal mencapai sasaran secara maksimal.

Kinerja pegawai merupakan aspek penting dalam proses mencapai sasaran dan tujuan sebuah organisasi. Hal ini di dasarkan pada adanya kebutuhan pemerintah terhadap pegawai/tenaga pelaksana yang berkualitas dan berkompeten sebagai investasi pemerintah untuk menghasilkan kinerja yang baik dalam proses pemberian pelayanan (Yuniarti et al., 2021). Hal ini selaras dengan (Andiani & Trisna, 2020) bahwa kualitas dan kompetensi sumber daya manusia di sebuah organisasi berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pegawai. Dapat dipahami bahwa, semakin tinggi kualitas dan kompetensi sumber daya manusia dalam sebuah organisasi maka juga akan terjadi peningkatan pada kinerja pegawai tersebut.

Kinerja pegawai sejatinya memiliki peran aktif dalam menentukan kualitas pelayanan suatu instansi pemerintah kepada masyarakat (Kamilah & Nawangsari, 2024). Hal tersebut tidak dapat dihindari karena kinerja pegawai berkenaan dengan sesuai tidaknya hasil kerja seorang pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya berdasarkan standar operasional yang telah diterapkan organisasi, baik secara mutu maupun kuantitas (Mangkunegara, 2017). Hal tersebut menunjukkan bahwa semakin baik dan meningkatnya kinerja pegawai, maka kualitas pelayanan juga akan terus membaik.

Menanggapi hal tersebut, maka sektor publik mengupayakan berbagai hal guna mengatasi patologi pada tubuh birokrasi, khususnya yang disebabkan oleh pegawai/sumber daya manusia organisasi. Hal ini selaras dengan (Daraba, 2019) yang mengemukakan bahwa, perkembangan ilmu administrasi membuat birokrasi publik semakin terbuka dan menjadikan nilai kreativitas dan perubahan sebagai tradisi baru. Kompleksitas permasalahan yang menggerogoti birokrasi menuntut dilakukannya reformasi birokrasi untuk mencapai dan meningkatkan kapabilitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi (Yuniningsih, 2019). Reformasi birokrasi di Indonesia diatur oleh pemerintah melalui Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi tahun 2010-2024. Peraturan tersebut mengatur bahwa, reformasi birokrasi dilakukan untuk mencapai pemerintahan yang bersih, akuntabel dan berkinerja tinggi, efektif dan efisien, serta memberikan pelayanan yang baik dan berkualitas.

Namun, fakta dan keadaan realita seringkali berbanding terbalik dengan harapan dan keinginan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, sebagian besar

reformasi birokrasi di Indonesia masih belum berhasil (Abubakar et al., 2013). Menanggapi hal tersebut, maka dibutuhkan pengoptimalan dalam reformasi birokrasi, khususnya di bidang sumber daya manusia untuk mengoptimalkan serta meningkatkan kualitas dan kompetensi dari pegawai.

Reformasi bidang sumber daya manusia bisa ditempuh melalui proses manajemen kepegawaian di lingkungan pemerintahan (Sedarmayanti, 2016). Amane (2023) manajemen kepegawaian merupakan proses pengelolaan pegawai yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, serta profesionalisme pegawai dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Hal ini secara lebih lanjut di atur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang membahas mengenai manajemen yang mencakup beberapa proses, seperti penetapan norma dan SOP bagi ASN (PNS dan PPPK), formasi pengangkatan, pengembangan ASN, hingga hal-hal berkaitan dengan retribusi dan tunjangan. Melalui hal tersebut dapat diketahui bahwa manajemen pegawai memiliki peran penting untuk meningkatkan prestasi kerja sehingga dapat menjaga kinerja pegawai dan mewujudkan pegawai yang profesional dan bertanggung jawab.

Pelaksanaan manajemen pegawai di sektor pemerintahan menjadi salah satu aspek penting organisasi dalam proses mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini di dasarkan pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 pasal 40 tentang Aparatur Sipil Negara, yang membahas bahwasannya pengelolaan kinerja, termasuk pengawasan dan penilaian kinerja ASN dilakukan bertujuan untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Selain itu, proses penilaian kinerja bagi pegawai dalam lingkup pemerintahan juga berfungsi untuk mengetahui kemajuan

kinerja pegawai, sehingga dapat diketahui ada atau tidaknya keterlambatan maupun penyimpangan yang dilakukan pegawai dalam melaksanakan tanggung jawab dan kewajibannya. BPK RI (2018) menyebutkan bahwa proses penilaian kinerja pegawai harus di dasarkan pada sebuah Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) yang telah di sepakati sebelumnya oleh pegawai yang bersangkutan bersama Pejabat Penilai Kinerja.

Kegiatan manajemen kepegawaian dalam lingkup pemerintahan dilakukan dengan memanfaatkan dokumen fisik, baik berupa *report*, dokumen cetak, buku besar, maupun formulir kertas dan harus menempuh proses yang panjang dan kaku hingga akhirnya mencapai pimpinan tertinggi (Dwiyanto, 2023). Melihat hal tersebut, proses manajemen kepegawaian secara manual dianggap tidak efektif karena berpotensi memunculkan permasalahan-permasalahan baru. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari panjangnya proses yang harus ditempuh untuk pelaporan kinerja dan adanya *human error*, baik berupa kesalahan dalam proses pencatatan/rekapitulasi data maupun dokumen hilang yang akan berdampak pada keakuratan/objektivitas data. Selain itu, data yang masih berbentuk dokumen cetak membuat diperlukannya waktu ekstra untuk mencari data yang diperlukan, sehingga membuat proses pengelolaan data menjadi terhambat. Melihat kompleksitas permasalahan dalam proses manajemen kepegawaian dalam pemerintahan di tengah era globalisasi, menuntut adanya inovasi dan perbaikan.

Kehadiran globalisasi berhasil membawa sektor publik untuk melakukan digitalisasi melalui proses adopsi Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) (Sadar, 2023). Penerapan TIK dalam pemerintahan dapat terlihat dari maraknya

inovasi dan penerapan *electronic government* yang dilakukan oleh berbagai instansi pemerintahan di berbagai negara, termasuk Indonesia. Tingginya motivasi berbagai instansi dalam penerapan *e-government*, membuat pertumbuhan *e-government* mengalami peningkatan yang cukup signifikan di Indonesia. Hal tersebut terlihat melalui *pattern* atau pola pertumbuhan *e-government* di Indonesia sebagai berikut:

**Gambar 1. 1 Grafik Pertumbuhan *E-Government* di Indonesia pada Tahun 2018-2024**



Sumber: United Nations, 2024

Melalui gambar tersebut, berdasarkan survei *e-government* yang dilakukan oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), Indonesia mengalami pertumbuhan *e-government* yang cukup signifikan dari tahun ke tahun. Hasil survei terbaru menunjukkan, posisi Indonesia naik sebanyak 13 peringkat dari posisi tahun lalu yakni dari peringkat 77 menjadi 64. Adanya kenaikan peringkat pada hasil survei *e-government* tersebut menjadi bukti bahwa pemerintah memiliki komitmen dan tekad yang serius untuk terus berinovasi dan mereformasi birokrasi guna meningkatkan efektivitas birokrasi. Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2023 tentang Percepatan Transformasi Digital guna mendukung reformasi *digital* dalam tubuh birokrasi dan mencapai keterpaduan layanan digital nasional.

Pengembangan *electronic government* dalam sektor publik, memiliki pengaruh yang cukup besar dalam dalam manajemen kepegawaian (Latifa & Frinaldi, 2024). Salah satu penerapan *e-government* dalam manajemen kepegawaian adalah inovasi sistem pengelolaan kinerja elektronik. Peralihan sistem pengelolaan kinerja aparatur sipil negara (ASN) dari sistem manual menjadi elektronik dalam lingkup pemerintahan di dasarkan untuk meminimalisir terjadinya keberpihakan dan menghasilkan penilaian yang lebih objektif (Mambang et al., 2022).

Kota Surabaya merupakan salah satu instansi pemerintahan yang mengalami perkembangan *e-government* cukup pesat. Hal ini dapat dilihat dari keberhasilan pemerintah Surabaya dalam mengembangkan *e-government* sehingga membuat kota Surabaya menjadi percontohan beberapa pemerintah daerah (Sukarno & Putri, 2022). Penghargaan *e-government* juga di dapatkan pemerintah Kota Surabaya, di antaranya penghargaan TOP IT & TELCO 2017 pada 3 kategori sekaligus. Penghargaan lain yang cukup bergengsi yang juga berhasil didapatkan, seperti *Innovative Government Award (IGA)* tahun 2017 dan 2022, dan pada 2023 yakni Penghargaan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dengan capaian indeks sebesar 4,49 dan meraih predikat memuaskan, dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

*E-performance*, merupakan bagian dari inovasi *e-government* yang berhasil dikembangkan oleh pemerintah Kota Surabaya sejak 2011 pada masa kepemimpinan Tri Rismaharini. Penerapan *e-performance* oleh kota Surabaya di dasarkan pada Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Uang Kinerja pada Belanja Langsung. Selain itu, penerapan *e-*

*performance* juga di dasarkan pada Peraturan Walikota No. 141 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) berdasarkan Prestasi Kerja.

Sebelum menggunakan *e-performance*, sistem pengawasan dan penilaian kinerja di Kota Surabaya dilakukan secara manual. Pengawasan manual yang dilakukan atasan pada bawahan bersifat tidak saklek/kaku. Hal ini terjadi tak lain karena penilaian di dasarkan pada DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) yang cenderung mengukur pada penilaian kepribadian dan perilaku dibandingkan kinerja, sehingga pegawai tidak memiliki sasaran/target harian yang menyebabkan penilaian menjadi subjektif akibat tidak bisa mengukur secara langsung prestasi kerja ASN (Madhani et al., 2024). Selanjutnya yakni proses penilaian, karena masih belum terintegrasi dalam sistem dan masih memanfaatkan dokumen cetak, bagian administrasi diwajibkan untuk melakukan rekap penilaian pegawai satu-persatu dalam kurun waktu 1 tahun ke belakang dengan menggunakan mesin ketik (Andrian & Cholil, 2023). Hal tersebut kemudian berpotensi memunculkan human error, seperti salah ketik atau dokumen hilang yang membuat bagian administrasi harus melakukan pengetikan ulang. Selain itu, dokumen tersebut harus diserahkan dalam bentuk fisik kepada pejabat penilai untuk dinilai atau di setujui, yang membuat proses penilaian semakin panjang dan lama. Melihat kelemahan-kelemahan tersebut, akhirnya pemerintah mengembangkan TIK dan digitalisasi pada proses pengawasan dan penilaian kinerja ASN melalui *e-performance*.

Berdasarkan hasil penelitian, *e-performance* merupakan sistem pengelolaan kinerja pegawai yang berfungsi untuk mengawasi serta menilai kinerja ASN (PNS

dan PPPK) di pemerintah kota Surabaya berdasarkan prestasi kerja pegawai. Febriani & Prabawati (2021) menyebutkan bahwa implementasi *e-performance* dapat memantau track kinerja ASN yang berdampak pada Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang diterima, semakin lalai ASN dalam memenuhi target/capaian maka semakin besar potongan dari TPP yang akan di dapatkan. Namun, tidak dapat dipungkiri masih terdapat permasalahan yang terjadi dalam proses implementasi *e-performance* di pemerintah Kota Surabaya. Hal ini dapat dilihat dari rendahnya pencapaian kinerja dari beberapa instansi yang digambarkan dalam Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), sebagai berikut:

**Tabel 1. 1 Hasil Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) di Lingkungan Pemerintahan Kota Surabaya Tahun 2024**

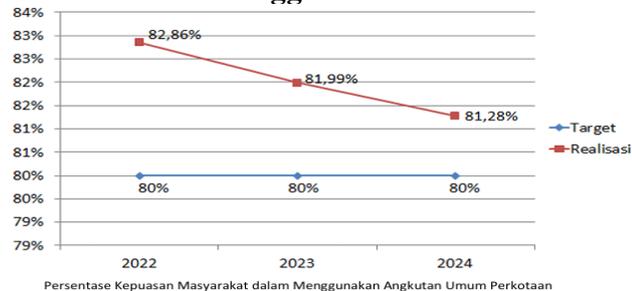
No	Nama Instansi	Nilai SAKIP	Predikat Penilaian Dokumen Perencanaan Kinerja	Predikat Kualitas Dokumen Laporan Kinerja	Nilai Evaluasi Implementasi SAKIP
1	Dinas Perhubungan	90,30	8,10 (A)	3,60 (BB)	10,00 (BB)
2	Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	91,45	9,00 (AA)	2,70 (CC)	12,50 (AA)
3	Sekretaris Daerah Kota Surabaya	92,00	8,10 (A)	4,05 (A)	11,25 (A)
4	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	92,00	6,30 (B)	4,05 (A)	11,25 (A)
5	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu	92,10	9,00 (AA)	3,15 (B)	6,25 (C)
6	Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan	92,20	9,00 (AA)	2,70 (CC)	8,75 (B)

	Olah Raga serta Pariwisata				
No	Nama Instansi	Nilai SAKIP	Predikat Penilaian Dokumen Perencanaan Kinerja	Predikat Kualitas Dokumen Laporan Kinerja	Nilai Evaluasi Implementasi SAKIP
7	Dinas Kesehatan	92,45	6,30 (B)	3,15 (B)	11,25 (A)
8	Dinas Sosial	92,60	9,00 (AA)	3,15 (B)	11,25 (A)
9	Badan Pendapatan Daerah	92,80	6,30 (B)	4,50 (AA)	12,50 (AA)
10	Dinas Komunikasi dan Informatika	92,80	6,30 (B)	4,50 (AA)	12,5 (AA)

*Sumber: Pemerintah Kota Surabaya, 2023 (di olah oleh penulis)*

Melalui tabel Evaluasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (SAKIP) yang dilakukan Inspektorat Pemerintah Kota Surabaya, dapat diketahui mengenai kinerja aparatur sipil negara (ASN) yang tercatat di *e-performance*. Terlihat bahwa, Dinas Perhubungan mendapatkan nilai SAKIP yang terbilang cukup rendah dibanding dengan dinas lain di Pemerintahan Kota Surabaya, yakni 90,30. Sama seperti instansi pemerintah di Kota Surabaya, Dinas Perhubungan juga menerapkan *e-performance* untuk mengawasi dan menilai kinerja ASN (PNS dan PPPK) yang berjumlah sebanyak 236 orang. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa penerapan *e-performance* membuat dinas perhubungan terlepas dari permasalahan kinerja. Hal ini terlihat dari adanya catatan pada dokumen evaluasi SAKIP, pada indikator evaluasi yang menunjukkan Dinas Perhubungan kota Surabaya masih belum menindaklanjuti secara keseluruhan rekomendasi evaluasi, sehingga belum terjadi peningkatan pada implementasi SAKIP dan kinerja pegawai serta organisasi.

**Gambar 1. 2 Perbandingan Target dan Realisasi Indikator Kinerja Kepuasan Masyarakat Dalam Menggunakan Angkutan Umum Perkotaan Tahun 2022 hingga 2024**



*Sumber: Dinas Perhubungan Kota Surabaya, 2025*

Selain catatan pada dokumen evaluasi, permasalahan juga ditemui pada aspek realisasi indikator kinerja. Melalui gambar tersebut terlihat bahwa terdapat penurunan pada grafik realisasi kinerja, yakni dari 82,90% pada tahun 2022 menjadi 82% pada tahun 2023 dengan capaian 102,49% dan 81,28% pada tahun 2024 dengan capaian sebesar 101,50%. Meskipun telah melampaui target, dapat terlihat bahwa terdapat penurunan grafik realisasi dan capaian Dinas Perhubungan pada indikator kinerja Kepuasan Masyarakat Dalam Menggunakan Angkutan Umum Perkotaan. SURIANTI (2022) yang mengungkapkan bahwa capaian kinerja suatu organisasi menggambarkan kinerja dari pegawai, sehingga apabila terdapat penurunan pada capaian kinerja maka kinerja pegawai juga sedang mengalami penurunan. Melalui hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa penurunan realisasi dan capaian kinerja pada indikator kepuasan masyarakat mengindikasikan perlunya upaya peningkatan kinerja pegawai di Dinas Perhubungan Kota Surabaya ke depannya. Hal ini juga selaras dengan (TAUFIQ ET AL., 2024) juga menunjukkan bahwa kinerja pegawai memiliki pengaruh terhadap kepuasan masyarakat, sehingga ketika kinerja pegawai mengalami peningkatan maka kepuasan

masyarakat juga akan naik, dan sebaliknya ketika kinerja pegawai turun maka kepuasan masyarakat juga ikut turun.

Kesenjangan pada penelitian ini juga didasarkan pada penelitian terdahulu dengan judul Efektivitas Penerapan *E-Performance* di Kelurahan Gunung Anyar Tambak Kota Surabaya oleh (Rasyidin & Pahlevi, 2021) yang menunjukkan bahwa penerapan *e-performance* di instansi pemerintah kota Surabaya, khususnya di Kelurahan Gunung Anyar efektif. Hal ini berbanding terbalik dengan kondisi lapangan saat ini yang terlihat dari nilai SAKIP Dinas Perhubungan dan penurunan realisasi salah satu sasaran/capaian indikator kinerja yang telah di sebutkan.

Untuk meneliti kesenjangan tersebut peneliti menggunakan teori efektivitas milik Duncan (1973) yang terdiri dari pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi. Teori tersebut dipilih karena indikator di dalamnya sejalan dengan penggunaan *e-performance*, yang ditujukan untuk membantu instansi pemerintahan di kota Surabaya untuk mencapai sasaran/capaian mereka, mengintegrasikan hubungan antar sesama rekan kerja dan atasan, serta sebagai bentuk adaptasi birokrasi terhadap perkembangan zaman dan digitalisasi. Kemudian, juga digunakan teori kinerja pegawai milik Bernardin (2012), karena teori tersebut tidak hanya berfokus pada *input* dan *output* kinerja saja, melainkan juga terdapat aspek hubungan sosial dan kemampuan kerja sama antar pegawai maupun atasan pada indikator *interpersonal impact* yang sejalan dengan tujuan dari penggunaan *e-performance*. Oleh karena itu, berdasarkan pemaparan di atas penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut tentang **“Pengaruh Efektivitas Penerapan *E-Performance* terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Dinas Perhubungan Surabaya”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan dan latar belakang yang telah di uraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang akan dikaji ialah: “Bagaimana Pengaruh Efektivitas Penerapan *E-Performance* terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Dinas Perhubungan Kota Surabaya?”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Pengaruh Efektivitas Penerapan *E-Performance* terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Dinas Perhubungan Kota Surabaya.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan tersebut, berikut merupakan manfaat yang diharapkan atas dilakukannya penelitian ini, yakni:

- a) Secara praktis, diharapkan penelitian ini dapat berguna untuk memperoleh pemahaman tentang pengaruh efektivitas penerapan *e-performance* terhadap kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) di Dinas Perhubungan Kota Surabaya.
- b) Secara teoritis, penulis berharap penelitian ini dapat berkontribusi secara akademik, sebagai salah satu kajian yang menjadi referensi dalam pengembangan penelitian selanjutnya terkait kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN), terutama bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur dan Dinas Perhubungan Kota Surabaya, khususnya dalam sudut pandang ilmiah.